



**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**  
**Programa de Mestrado em Direito**

**MOACIR DAS DORES**

**O FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO:  
o papel dos Municípios.**

**BRASÍLIA - DF**

**2015**

**MOACIR DAS DORES**

**O FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO:  
o papel dos Municípios.**

Trabalho de Dissertação apresentado ao  
Programa de Mestrado do Instituto CEUB de  
Pesquisa e Desenvolvimento - ICDP como  
parte dos requisitos para obtenção do título de  
Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes.

**BRASÍLIA - DF**

**2015**

# **MOACIR DAS DORES**

## **O FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO: o papel dos Municípios.**

Trabalho de Dissertação apresentado ao  
Programa de Mestrado do Instituto CEUB de  
Pesquisa e Desenvolvimento - ICDP como  
parte dos requisitos para obtenção do título de  
mestre em Direito.

Brasília-DF, \_\_\_\_ de abril de 2015.

---

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes.  
(Orientador) (ICDP)

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona. (ICDP)  
Membro da Banca Examinadora

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Magda de Lima Lúcio  
(UnB) (Membro externo)  
Membro da Banca Examinadora

**BRASÍLIA - DF**

**2015**

DORES, Moacir das.

O federalismo educacional brasileiro: O papel dos Municípios / Moacir das Dores. 2015.  
Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes.

Total de paginas: 158 p.

1 O federalismo educacional brasileiro. 2 Os municípios e as competências educacionais. 3 Os municípios e o regime de colaboração na educação.

“De tudo ficarão três coisas: a certeza de que estamos começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança. Do medo, uma escada. Do sonho, uma ponte. Da procura, um encontro”.

Fernando Sabino.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao apresentar este trabalho final, quero expressar minha gratidão a todos aqueles que contribuíram para que a minha participação no Mestrado que acabo de concluir tivesse um resultado positivo. Especialmente,

à minha esposa, Maria do Socorro, pela força nos momentos difíceis e compreensão para com as minhas ausências em função desta pesquisa;

ao meu filho Thiago, por acreditar no meu potencial para a jornada a que me propus;

à minha filha Camilla, por ter estado sempre ao meu lado, incentivando, orientando, ajudando e torcendo por mim;

ao meu genro, Francisco, pelas ideias que tornaram possível estruturar o projeto que deu origem a esta dissertação;

ao amigo de curso, Marco Aurélio Sloniak, pela amizade demonstrada, sobretudo em momentos cruciais;

ao Prof. Dr. Arnaldo Sampaio Godoy, pelas críticas e sugestões oportunas, visando aproximar o trabalho do grau a ser alcançado;

ao Prof. Dr. Léo Ferreira Leoncy, pelas valiosas reflexões em relação à definição do tema, à formulação do problema e ao enquadramento metodológico;

sobretudo, ao Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes, pela orientação, críticas e, sobretudo, disponibilidade, tranquilidade, paciência e amizade demonstrados ao longo da pesquisa, sem os quais esta dissertação não teria alcançado o resultado exigido.

## RESUMO

A presente dissertação analisa o federalismo educacional brasileiro em sua vertente municipal. Retoma, inicialmente, aspectos históricos e conceituais da doutrina clássica para contextualizar o federalismo vigente no Brasil desde o limiar da República. Caracteriza-o-no contexto do arranjo promovido pela Constituição Federal de 1988 e identifica o papel dos Municípios como agentes de responsabilidades, no que diz respeito à educação infantil e fundamental, compreendidas na matriz da educação básica. Ao tempo em que demanda os Municípios como atores do processo educacional, pretende problematizar o cumprimento de suas obrigações, questionando se as competências constitucionais que lhes são conferidas podem ser plenamente exercidas, mesmo com a falta da Lei Complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. É construindo duas hipóteses, que giram em torno do eixo repartição de competências constitucionais, que o trabalho dissertativo pretende revelar a resposta. Na primeira hipótese, analisa a base constitucional que instrumentaliza os Municípios para o cumprimento de sua missão educacional, indagando, inclusive se, do ponto de vista infraconstitucional, há suporte para a ação que se cogita. Na segunda hipótese, analisa o problema com fundamento no que pode ser depreendido da doutrina de Gilberto Bercovici. Nessa linha, aborda o regime de colaboração educacional de que trata o art. 211 da Carta Magna, que amplia o debate para a inclusão de um regime de colaboração educacional, de um sistema nacional de educação e de uma lei de responsabilidade educacional. Conclui, primeiramente amparado em Figueiredo, que os Municípios dispõem das competências constitucionais necessárias para exercer plenamente suas competências educacionais mesmo na falta da referida lei complementar, por se tratar de competências materiais comuns. E que também do ponto de vista infraconstitucional estão instrumentalizados para a missão. De outra parte, estribado em Bercovici, conclui que os Municípios devem exercer plenamente suas competências educacionais porque não é a falta da referida lei complementar que os impede de fazê-lo, mas a falta de cooperação e coordenação no implemento de políticas públicas educacionais.

**Palavras-Chave:** Federalismo. Município. Educação infantil e ensino fundamental. Competências constitucionais educacionais. Regime de colaboração educacional.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the Brazilian educational federalism in its Hall. Resumes, initially, historical and conceptual aspects of the classical doctrine to contextualize the current federalism in Brazil since the threshold in the Republic. Features in the context of the arrangement sponsored by the Federal Constitution of 1988 and identifies the role of municipalities as agents of responsibilities with regard to early childhood education and elementary, included in basic education matrix. The time in which the municipalities demand as actors in the educational process, intends to discuss the fulfillment of their obligations, questioning whether the constitutional powers conferred to them can be fully exercised, even with the lack of complementary law provided for in the sole paragraph of art. 23 of the Federal Constitution. Is building two hypotheses, revolving around the axis Constitutional Division of powers, the argumentative work aims to reveal the answer. In the first hypothesis, analyzes the constitutional basis that implements the municipalities for fulfilling its educational mission, inquiring, including whether, from the point of view, supported infraconstitutional action that if it's possible. In the second hypothesis, analyzes the problem based on what can be gift of the doctrine of Gilberto Bercovici. In this line, discusses the collaborative educational arrangements contemplated in art. 211 of the Constitution, that extends the debate for the inclusion of a system of educational collaboration, a national system of education and an education Accountability Act. Concludes, primarily based in Figueiredo, that municipalities have the necessary constitutional powers to fully exercise their educational skills even in the absence of the said complementary Act, as material common skills. And also as an infra point of view are mission-instrumented. On the other hand, dwelling in Bercovici, concludes that the Municipalities should fully exercise their educational skills because it's not the lack of the said complementary Act which prevents them from doing so, but the lack of cooperation and coordination in the implementation of educational policies.

**Keywords:** Federalism. Municipality. Early childhood education and elementary education. Constitutional educational skills. Educational collaboration scheme.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Contextualizando o federalismo .....	13
1.2 Organizando o Estado federal .....	23
1.3 Aprimorando o federalismo brasileiro na Constituição Federal de 1988	31
1.4 Estabelecendo as diretrizes e bases do federalismo educacional brasileiro .	41
1.5 Demandando os Municípios em suas responsabilidades educacionais .....	54
<b>2 OS MUNICÍPIOS E AS COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS .....</b>	<b>59</b>
2.1 A repartição constitucional das competências .....	59
2.2 Os marcos regulatórios infraconstitucionais do sistema educacional brasileiro .....	73
2.3 O financiamento público da educação básica no Brasil e outras ações vinculadas.....	76
2.4 A educação infantil e as diretrizes para o seu aprimoramento .....	91
2.5 Uma reforma educacional segundo Mangabeira Unger .....	101
<b>3 OS MUNICÍPIOS E O REGIME DE COLABORAÇÃO EDUCACIONAL.....</b>	<b>111</b>
3.1 A coordenação e a cooperação federativa.....	111
3.2 O regime de colaboração educacional.....	118
3.3 Um Sistema Nacional de Educação .....	127
3.4 Uma lei de responsabilidade educacional .....	137
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

Segundo Bobbio, a era atual é a dos direitos. A sua assertiva decorre do fato de ter constatado um sinal de progresso moral da humanidade, decorrente da posituação dos direitos humanos e do fato de sua temática ocupar parte preeminente da atenção e do debate internacional. Com a institucionalização do Estado Democrático de Direito (EDD), houve um deslocamento do poder, de baixo para cima, do consenso dos governados e da vontade dos indivíduos, agora cidadãos, que passam a ter direitos e não apenas deveres. Sem o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem não há democracia. E sem democracia não existem as condições mínimas que a solução pacífica dos conflitos exige.<sup>1</sup>

Na construção desse EDD, Bobbio concebe a existência de 4 etapas: a primeira, da posituação, da conversão da pessoa humana e do reconhecimento do Direito Positivo, da legitimidade da perspectiva *ex parte populi*; a segunda, da generalização, do princípio da igualdade e do seu corolário lógico, que é a não discriminação; a terceira, a internacionalização, proveniente do reconhecimento de que a tutela dos direitos humanos requer o apoio da comunidade internacional e das normas de Direito Internacional; a quarta, da especificação, do aprofundamento da tutela, que deixa de considerar apenas um destinatário genérico - o ser humano, o cidadão, o contribuinte - para proteger um destinatário específico, o cidadão em uma determinada situação concreta, como o idoso, o deficiente, a mulher, a criança, o adolescente. E, no entender de Lafer<sup>2</sup> ao comentar Bobbio, a Constituição brasileira de 1988 realiza em seus dispositivos essas quatro etapas, exprimindo o impulso à especificação.

Dentre os direitos sociais tutelados pelo art. 6º da Constituição está o direito à educação, especificado, na acepção que Bobbio confere ao termo, como um direito a ser assegurado prioritariamente à criança e ao adolescente, de forma gratuita e universal.

Note-se que a Constituição de 1988 asseverou os princípios basilares do federalismo e, inspirada em concepções desenvolvidas na Lei Fundamental da Alemanha, de 1949, consagrou o federalismo cooperativo, cujo primado é o da colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, sobretudo no que diz respeito à execução de políticas públicas, como é o caso da prestação dos serviços educacionais.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*; trad. Carlos Nelson Coutinho; apres. Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. I-XI;

<sup>2</sup> Ibidem, p. XI.

O federalismo cooperativo é fundamental para a educação brasileira por dois motivos: primeiro porque instrumentaliza o poder central no combate às enormes desigualdades regionais existentes no País; segundo porque viabiliza condições para que os governos locais assumam cada vez mais as políticas públicas educacionais que lhes são constitucionalmente atribuídas.<sup>3</sup>

Estribado nos pilares desse federalismo de colaboração, o arranjo que a Constituição de 1988 promove na área educacional, em níveis federal, estadual e municipal, permite que se fale de um federalismo educacional brasileiro,<sup>4</sup> que é o tema desta dissertação.

Esse ponto de partida da pesquisa conduz ao problema equacionado e analisado ao longo deste trabalho, suscitado pelo preceito do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que prevê a edição de leis complementares - no caso em estudo, de lei complementar destinada à área educacional - para o aprimoramento da coordenação e da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando realizar o modelo de federalismo que o seu texto consagra. É o que dispõe o citado artigo, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Parágrafo único. Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Como, até o presente, não foi editada a lei complementar de que trata o texto constitucional, cabe indagar se a atual distribuição de competências educacionais, considerando a inexistência da aludida lei, impede que os municípios desempenhem plenamente suas competências em matéria educacional.

Objetivando estudar o federalismo educacional na sua vertente municipal, o trabalho se divide em 3 capítulos: o primeiro, que estuda o federalismo na sua matriz norte-americana, no seu transplantar para o Brasil, na organização de um Estado Federal, nos aspectos

---

<sup>3</sup> ABRÚCIO. Entrevista concedida ao Movimento Educação para Todos, no programa Federalismo e Educação. Exibição Youtube. Trata-se de um movimento empresarial que, junto com o governo e a sociedade, organiza a luta para uma educação pública de qualidade para as crianças e jovens do Brasil.

<sup>4</sup> A expressão é empregada por Godoy, ao comentar as teses de Mangabeira Unger. (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e reforma educacional em Roberto Mangabeira Unger*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2011, p. 31.)

estruturais consagrados pela Constituição de 1988 e nas responsabilidades dos Municípios como agentes educacionais, equacionando o problema a ser enfrentado; o segundo, estribado em argumento de Lúcia Valle Figueiredo, desenvolve uma primeira hipótese para a questão formulado, analisando o papel dos Municípios, sob o prisma das competências constitucionais, destacando os marcos regulatórios infraconstitucionais de sua atuação como agentes de responsabilidades educacionais, as diretrizes, metas, estratégias e financiamento da educação básica; o terceiro, ancorado na doutrina de Bercovici, desenvolve uma segunda hipótese, examinando a cooperação federativa, o regime de colaboração educacional, o sistema nacional de educação e uma eventual Lei de Responsabilidade Educacional.

Esse estudo do federalismo educacional brasileiro se faz a partir de um marco teórico que, centrado em Bercovici, aproveitou lições de juristas nacionais como Baracho, Barroso, Bastos, Horta, Dallari, Silva e Temer; de juristas de outras culturas como Kelsen, Schwartz, Rovira e Burdeau; de especialistas em competências constitucionais como Figueiredo, Almeida e Silva; de estudiosos de outras searas como Abrúcio, Camargo, Cury e Torres que, na linha da interdisciplinaridade, descortinam os pontos de entrelaçamento entre o federalismo cooperativo, a municipalidade e a educação básica no Brasil.

Amparado nos enunciados desses construtores de diferentes saberes, a ideia geral subjacente a todo o trabalho é a de que o Município deve ser agente das responsabilidades educacionais que a Constituição de 1988 lhe confere, ator proativo na prestação à população de serviços públicos concernentes ao ensino infantil e à educação fundamental.

Seguindo essa trilha, o que se pretende neste trabalho dissertativo é demonstrar que o Município está constitucional e legalmente instrumentalizado para o desafio de realizar, no sentido que Bobbio <sup>5</sup> atribui ao termo, a função promocional do Direito, que não se limita ao comandar, ao proibir e ao permitir condutas, mas que objetiva também desestimular e estimular comportamentos. No caso, comportamentos voltados à garantia de um direito social da criança e do adolescente, que é o direito à educação elementar.

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. Op.Cit., p. XII.

# 1 FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO

O propósito deste primeiro capítulo é estudar os fundamentos do federalismo na sua matriz norte-americana, no seu transplantar para o Brasil, incorporado à primeira Constituição Republicana de 1891. Este cenário é ampliado, aglutinando fatores críticos que organizam um Estado Federal, expondo a relevância do federalismo cooperativo e subsidiário consagrado pela Constituição de 1988 e o papel dos Municípios nesse contexto, como agentes de responsabilidades educacionais. É a partir desse conjunto que se formula o problema a ser enfrentado nesta dissertação, bem como as hipóteses a serem examinadas.

## 1.1 Contextualizando o federalismo

O federalismo é um movimento político que conduz à formação de um único Estado - o Estado federal - que é composto por vários Estados, cada qual conservando sua autonomia.

O Estado federal, também denominado de Federação <sup>6</sup>, é um Estado soberano, constituído por diferentes entidades territoriais autônomas, dotadas de um governo próprio, de um conjunto de competências constitucionalmente asseguradas.

Mas não há, doutrinariamente, unanimidade na distinção dos conceitos de federalismo e federação. Baracho <sup>7</sup>, por exemplo, entende que o termo federalismo vincula-se à idéias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia na qual uma unidade compreende uma diversidade. Já a federação é por ele entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas.

No entender de Brito<sup>8</sup>, a federação é uma técnica de repartição de competências, de exercício de autonomia política e de participação de entidades políticas descentralizadas nas decisões nacionais.

---

<sup>6</sup> A origem etimológica da palavra federalismo, segundo o verbete do Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa, é o termo latino *foedus*, que significa, entre outras acepções, tratado, contrato, união, aliança. Transplantada para o campo da política e do direito, o termo sugere a idéia de um acordo entre entidades políticas soberanas, visando alcançar, em conjunto, objetivos que, isoladamente, seriam impossíveis de serem conquistados.

<sup>7</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDC114/16.jan.ma.r/1996, p.123.

<sup>8</sup> BRITO, Edvaldo. Federalismo tributário. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 18/134.jan.mar./1997, p.51-52.

Esse modelo de organização as sociedades políticas do passado não conheceram, apesar dessa idéia encontrar precursores na antiguidade romana, grega e persa, onde o *foedus* (aliança) era pactuado entre cidades do mesmo *nomen* (que tinham vínculo religioso e primitivo entre si), que ficava consolidado pela celebração de um tratado<sup>9</sup>. O federalismo aparece depois em obras da literatura política da Idade Moderna como, por exemplo, em Althusius e Montesquieu.

Johannes Althusius, em 1603, ligava o federalismo à própria essência da política, definida como a arte de associar os humanos na organização da vida social<sup>10</sup>. Na sua obra fundamental, "A política metodicamente concebida e ilustrada com exemplos sagrados e profanos" (*Politica Methodice digesta, atque exemplis sacris et profana illustrata*), publicada primeiramente em 1603 e reeditada, com correções, em 1617, ao considerar que só há *polis* (a cidade) quando surge um corpo político formado de muitas e diversas associações que residem num mesmo lugar, com certas leis, vinculados pelo consenso, aprofunda a reflexão sobre esse tema.

Montesquieu<sup>11</sup>, em sua obra "O espírito das leis" (*De L'esprit des lois*), publicada em 1748, ao elaborar os conceitos das formas de governo considerava que a construção de confederações juntava os benefícios das pequenas repúblicas, na ordem política interna, com as vantagens do poderio das grandes monarquias, na ordem política externa.

Entendia-se que o federalismo resultava de um esforço de acordo entre sociedades políticas autônomas visando a construção de uma nova entidade política maior, fundada num tratado, num documento com expressão e valor legal para todos os seus signatários.<sup>12</sup>

Essa idéia de contrato foi sendo acentuada no decurso dos séculos XVII e XVIII, quando, na Europa e na América, floresceram as teorias do direito natural e do contrato social.

O resgate histórico permite a síntese exposta a seguir, que conduz ao Século XVIII, período em que as monarquias absolutas européias entraram em crises que culminaram com o

---

<sup>9</sup> CINTRA, Ulhôa. *História da organização judiciária e do processo civil*. Rio: Ed. Jurídica, 1970, t. I, p. 41.

<sup>10</sup> DICIONÁRIO DE FILOSOFIA MORAL E POLÍTICA. Instituto de Filosofia da Linguagem. Universidade Nova de Lisboa. Editora Universidade Nova Lisboa, 2010. Verbete Montesquieu. Disponível Internet.

<sup>11</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Bréde et de. *O espírito das leis*. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 99.

<sup>12</sup> Ideia presente na obra "O Espírito das Leis". Dicionário de Filosofia Moral e Política. Instituto de Filosofia da Linguagem. Universidade Nova de Lisboa. Ed. Universidade Nova Lisboa, 2010. Verbete Montesquieu. Disponível Internet.

fim do chamado Antigo Regime. Nesse período, o poder estava concentrado nas mãos dos monarcas, personificadores do Estado.

As grandes potências européias da época formaram, na América, suas colônias. Na América do Norte, existiam as chamadas Treze Colônias da metrópole inglesa, submetidas a um modelo de relativa autonomia, em que a economia abrangia desde o sistema de *plantation* exportador do sul, alicerçado na escravidão negra, ao livre comércio, desenvolvido no norte.

Essa relativa autonomia para o desempenho das atividades econômicas associada a um ideário de cunho liberal iluminista, do viés revolucionário francês, fez suscitar nos colonos norte-americanos a aspiração de independência em relação à Coroa Britânica. Evidentemente, esse estado de inconformismo colonial provocou represálias da Metrópole, em forma de leis intoleráveis, que consistiam em duras represálias.

O agravamento dos conflitos entre as partes levou os delegados das Treze Colônias a subscreverem, em 4 de julho de 1776, no Segundo Congresso da Filadélfia, a Declaração de Independência, cuja redação teve a frente Thomas Jefferson. Nesse documento, as Treze Colônias se assumiram como Estados independentes, desvinculados do Império Britânico e independentes entre si. Selaram esse pacto mediante a assinatura, em 1777, de um tratado de direito internacional denominado “Artigos de Confederação”, formando a Confederação dos treze Estados independentes. Com a Confederação nasciam, em 1777, os Estados Unidos da América.

Como Estados independentes, cada qual preservou sua própria soberania, sua capacidade de se auto-determinar, elaborando suas próprias leis, com jurisdição própria, sem submissão a nenhum outro poder. Podiam até mesmo exercer o direito de secessão - desligamento da Confederação, mediante denúncia do tratado. Enquanto união de Estados, podia adotar medidas que assegurassem a soberania dos mesmos, tais como unir-se para organizar um exército, elaborar estratégias de defesa e celebrar acordos.

Embora a Confederação tenha significado a convergência de propósitos entre as treze Colônias quanto à defesa da soberania dos antigos territórios coloniais, revelou-se frágil frente aos conflitos de interesses entre elas, acirrados pela inexistência de uma instância única capaz de administrá-los ante o interesse geral. A inexistência de um órgão supremo, com jurisdição comum sobre todos os Estados, tornava difícil, por exemplo, a aplicação de sanções pelo

descumprimento dos acordos. Ou seja, a Confederação não era suficiente para sobrepujar a colisão constante de interesses políticos e econômicos entre os entes confederados.

As Colônias reuniram-se novamente, em 1787, na Convenção de Filadélfia, com o propósito de elaborar uma constituição. Como pretendiam superar a deficiência da inexistência de um poder central sem perder a independência, a individualidade, a liberdade e a soberania que tinham conquistado, decidiram adotar um novo modelo de poder político unificado, a forma federativa de Estado, o Estado Federal, instituído pela Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787. Com a Constituição americana nascia o federalismo.<sup>13</sup>

Antecedente fundamental para a concretização do federalismo norte-americano foram a Revolução Americana de 1776 e o ideário iluminista que influenciaria a Revolução Francesa de 1789, com o seu lema de liberdade, igualdade e fraternidade, no sentido da salvaguarda das liberdades individuais bem como da segurança coletiva.

O Estado federal surgiu da aliança, do pacto, da união entre Estados<sup>14</sup>. Na forma como se tornou conhecido, nasceu com a Constituição dos Estados Unidos, em 1787<sup>15</sup>, sucedendo a Confederação, que reunia as treze colônias britânicas, localizadas na América do Norte, como Estados independentes entre si, cada qual preservando sua própria soberania.

A Carta americana de 1787 simbolizou a transição da forma de Estado Confederado para o Estado federal, fórmula pioneira de dividir governos para colocá-los a serviço dos cidadãos, em reunir Estados independentes para formar um poder central - a União. Um ente político novo, competente para reger os assuntos que transcendessem as questões locais, dizendo respeito aos estados como um todo. Um ente político capaz de galvanizar a vontade popular, satisfazendo os interesses comuns dos estados.

A teoria política que fundamentou o texto constitucional foi explicitada por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, em "O Federalista". Essa moderna organização do Estado desenvolveu alguns princípios concebidos por Montesquieu, como a criação de uma

---

<sup>13</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*. Edición: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986, p. 346.

<sup>14</sup> TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 59.

<sup>15</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. Federação: soberania e autonomia. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 73/145. jan.mar./1985, p. 66.



República Federal, a separação de Poderes e a importância da existência de poderes intermediários entre o Estado e a sociedade para o exercício do controle mútuo.

À época, encontrou resistência para a sua ratificação nos segmentos intelectuais que faziam uma leitura pontual da filosofia exposta por Montesquieu e consideravam as Confederações a forma de governo mais adequada ao espírito daqueles tempos face à necessidade, por exemplo, de manter grandes exércitos e atender às preocupações com o bem-estar material da sociedade.

Enquanto na Confederação o governo central era dependente dos Estados-membros, o Estado federal criou um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos Estados-membros.<sup>16</sup>

Esse federalismo, denominado pelos estudiosos de clássico, se fundamenta no princípio de dois centros de governo - um, da unidade central, o federal; o outro, dos entes parciais, o estadual. Consistem na divisão do poder estatal, primeiramente, em dois níveis distintos, o geral e o regional. Constitui um sistema no qual coexistem, em uma mesma área territorial, um governo federal e os governos estaduais. Estabelece uma separação entre as diversas instâncias de governo. Cada instância detém um poder originário, exercendo suas competências nos limites reconhecidos e articulados, consagrados através de uma lei fundamental - a Constituição. E o traço comum essencial que liga esses dois sistemas de poder é o controle e a responsabilidade que sobre eles pode e deve exercer os cidadãos.<sup>17</sup>

Visando se contrapor à organização estatal do Estado absolutista, o federalismo também aprofundou a idéia de descentralização de competências e limitação do poder por meio da separação dos poderes em três órgãos independentes: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O federalismo americano foi uma construção gradual, que conheceu duas modalidades: o dual e o cooperativo. São duas concepções distintas, que correspondem aos estágios iniciais do modelo, antecidos por uma etapa denominada federalismo nacional.

O processo evolutivo do Estado federal nos EUA foi calcado na Constituição e em suas leis complementares. Como o texto constitucional aprovado fosse impreciso, geral e

---

<sup>16</sup> ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Democracia no Brasil* - a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em perspectiva. 15(4)2001, p. 24.

<sup>17</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. Cit., p. 346.

vago, a configuração concreta das relações federais em cada circunstância histórica foi obra da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, que desenvolveu amplamente seus poderes, na linha da tradição judicialista anglosaxônica. Em cada circunstância histórica, a Corte Suprema foi interpretando o texto constitucional de modo a adequá-lo ao momento<sup>18</sup>. Foi a Suprema Corte americana que, ao fazer vigorar a cláusula da supremacia através do exercício de seu poder de revisão judicial, tornou-se o árbitro final do sistema federal.<sup>19</sup>

Perscrutando as necessidades do nascimento de uma nação, o Juiz John Marshall (que presidiu a Suprema Corte entre 1801 a 1835), liderou a Suprema Corte na construção de uma jurisprudência constitucional, criando o denominado Federalismo Nacional (*National Federalism*): o período inicial do Federalismo, a fase em que este era embrionário e o poder central lutava para se firmar frente à força dos Estados, que exigiam a mínima presença estatal na sociedade.

A preocupação essencial do magistrado consistiu em consolidar a União recentemente criada. Com esse objetivo, fortaleceu os poderes da União frente aos Estados, realizando uma interpretação extensiva de algumas cláusulas da Constituição que atribuíam competência genérica à União. Esse propósito levou à elaboração de doutrinas que favoreceram a extensão dos poderes federais<sup>20</sup>. O sistema federal desse período pode ser descrito como a fórmula na qual o papel mais importante do poder central era o de servir aos Estados, principalmente nos assuntos externos, defesa da liberdade de comércio e desenvolvimento nacional.

Em contraste com esse primeiro momento do federalismo, o sucessor de Marshall, Juiz Roger Brooke Taney (que presidiu a Suprema Corte de 1836 a 1864), atuou em harmonia com a doutrina dominante na época, o liberalismo econômico, que exigia a mínima intervenção estatal na sociedade e enfatizava a mínima divisão e separação entre as duas instâncias de governo. Elas deveriam manter entre si, não uma relação de superioridade ou subordinação, mas de igualdade e justaposição. União e Estados, cada um dentro de sua esfera, deveria exercer o poder com independência e exclusividade<sup>21</sup>. É o denominado Federalismo Dual

---

<sup>18</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op.cit., p. 347.

<sup>19</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo norte-americano atual. Uma visão contemporânea*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 21.

<sup>20</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. Cit., p. 347-348.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 347-348.

(*Dual Federalism*), propriamente a primeira grande etapa do processo evolutivo do Estado Federal.<sup>22</sup>

O Federalismo Dual é o nome dado à doutrina que divide as competências em favor de um governo central e de um governo local. Essa divisão de atribuições e competências, especificamente determinada em cada esfera de governo, não permite a ingerência de um poder sobre o outro. Consiste na repartição estanque do poder especificamente delimitado para cada esfera de governo.

Trata-se da modalidade de federalismo, que caracterizou o regime federal norteamericano desde o segundo terço do século XIX até o *New Deal*, de Franklin Delano Roosevelt. No federalismo dual, cada ente federado tem suas funções fixadas na lei, sem permitir que outro adentre aquele campo. Nesse arranjo federativo, os poderes do governo geral e dos Estados-membros, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma independente, nas esferas que lhes são próprias. Representa o Federalismo clássico, que implica rígida separação vertical dos poderes. Ele ostenta dois campos de ação do poder perfeitamente delimitados e sem nenhum tipo de vinculação entre eles - o governo central e o governo dos estados.<sup>23</sup>

O dualismo federal se caracteriza por ressaltar os direitos dos Estados frente à União, enfatizando a divisão e a separação das duas instâncias de governo, cada uma soberana dentro de sua esfera, exercendo seus poderes com independência e exclusividade.<sup>24</sup>

Seguindo essa linha de pensamento, a competência da União deveria ser mínima, de vez que a dualidade valorizava o ideal de liberdade, individualismo e não intervencionismo. Ou seja, o paradigma reforça a dualidade de competências com atribuições mínimas para a União e o estímulo à competição entre estados, que não aceitam a intervenção da União.

Embora exista a teoria do Federalismo Dual, ela não está explícita no texto constitucional. Trata-se de uma criação jurisprudencial da Suprema Corte Americana.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el Estado Autnómico - El Estado Autnómico como Estado Federal Cooperativo*. 3. ed. Editorial Comares.S.L.Granada: 2010, p. 12.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>24</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 347.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 347-348.

Na virada do século XIX, questões de diversas ordens como as agrícolas, educacionais, de proteção florestal, de construção de estradas, levaram os EUA a uma maior coordenação dos poderes de ambas as instâncias e a uma maior colaboração na realização de suas funções. Isso se refletiu na concepção jurisprudencial da ordem federal, com o entendimento de que os Estados e a Nação têm diferentes esferas de jurisdição, mas constituem um só povo.<sup>26</sup>

A ruptura definitiva do Federalismo dual e a consagração do "novo federalismo", baseado na coordenação e na cooperação entre União e Estados, no exercício de seus poderes, chegou com o *New Deal*, posto em prática pela administração democrata de Franklin Delano Roosevelt, de sorte que o federalismo cooperativo tem sido designado como "o federalismo do *New Deal*". Chegou com os graves problemas que provocaram a grande depressão econômica iniciada em 1929, a quebra da Bolsa de Nova York, aprofundada com a crise dos anos 30, acrescido pela vontade da Administração Roosevelt de intervir decisivamente nas áreas econômicas e sociais que haviam, até aquele momento, permanecido livres da ação estatal.<sup>27</sup>

No diagnóstico de Roosevelt, empossado em 1932, o país só venceria o amplo desemprego, a desorganização da indústria e o enfraquecimento do comércio com medidas fortes, capazes de abraçar toda a estrutura dos negócios dos EUA, das quais se destaca a Lei Nacional de Recuperação Industrial de 1933, encarnação original do *New Deal*. Muitas dessas medidas estavam em desacordo com o conceito de federalismo dual.<sup>28</sup>

Além disso, o governo passou a preocupar-se com a administração de serviços sociais. O Estado deixou de atuar principalmente como policial, soldado e juiz. Passou a atuar como médico, enfermeiro, professor, organizador de seguros, construtor de casas, engenheiro sanitário, farmacêutico, fornecedor de gás, água e eletricidade, planejador urbano, distribuidor de pensões, fornecedor de transportes, organizador de hospitais, abridor de estradas e em outras atividades.<sup>29</sup>

Mas para que o Estado pudesse assumir essas novas múltiplas funções era necessário ultrapassar o nível local e intervir nos assuntos sociais e econômicos em escala nacional. Essa

---

<sup>26</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op.cit., p. 349.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 349.

<sup>28</sup> SCHWARTZ, Bernard. Op. Cit., p. 30.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 30.

postura exigiu sobrepujar a doutrina do federalismo duplo, na dimensão aplicada pela Corte Suprema.<sup>30</sup>

As novas práticas federais começaram a ser adotadas pela jurisprudência da Suprema Corte americana, sob a presidência do Juiz Charles Evans Hughes, que a presidiu de 1910 a 1916. No seu entender, a Constituição exigia um esforço legislativo conjunto dos governos nacional e dos governos estaduais para realizar os objetivos comuns que não podem ser satisfeitos senão pela cooperação das partes. Ou seja, tanto o governo federal como o estadual são peças complementares<sup>31</sup>. E essa postura repercutiu nos demais tribunais judiciais, compelidos a realizar modificações fundamentais em sua jurisprudência em consonância com as decisões da Corte Suprema.<sup>32</sup>

Embora as medidas econômicas tivessem sido baixadas já em 1933, somente em 1937 a Corte Suprema começou a eliminar as limitações impostas à ação federal que haviam sido impostas em rigorosa observância ao federalismo dual, permitindo ao poder central invadir a autoridade regulamentadora estadual. Essas decisões avançaram nos anos de 1938 a 1941, inclusive, ampliando os poderes do Congresso americano em nível nacional.<sup>33</sup>

Vale dizer, a passagem do federalismo dual para o federalismo cooperativo foi preponderante obra da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, que acolheu como legítima a ampliação dos poderes da União e a expansão das atividades nacionais.<sup>34</sup>

O federalismo cooperativo atingiu o seu apogeu, nos EUA, nos anos 50, constatando-se maior papel federal nos campos da política econômica, da manutenção de renda e na área social, que até então haviam permanecidos imunes à ação estatal.<sup>35</sup>

Todavia, não existe nos EUA uma teoria geral do federalismo cooperativo que pretenda substituir a teoria federal clássica. A cooperação não representa a implantação planejada de um princípio geral. Foi concebida basicamente como um método pragmático para resolver casuisticamente problemas concretos. Ou seja, a transformação básica da ordem federal dualista em outra, marcada pela colaboração, ocorreu nos EUA através da introdução

---

<sup>30</sup> SCHWARTZ, Bernard. Op. Cit., p. 32.

<sup>31</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 350.

<sup>32</sup> SCHWARTZ, Bernard. Op. Cit., p. 32.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>34</sup> SIQUEIRA NETTO, Carlos. Atualidade e perspectiva do Estado Federal. Ed.Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 73/145. jan.mar./1985, p. 48.

<sup>35</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 349-350.

de práticas especificamente cooperativas<sup>36</sup>. O modelo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.<sup>37</sup>

A marca desse paradigma é o cruzamento das competências do poder central e as dos poderes das unidades subnacionais, que conduz a Federação e os Estados a atuar cada vez mais de forma conjunta, mediante acordos nos quais se desenham um modelo de atuação comum, que logo será executado por atos da Federação ou dos Estados, em função da titularidade da concreta competência que se exerça em cada caso.<sup>38</sup>

Foi com a experiência histórica americana, posterior às diferentes experiências européias de formação do Estado nacional, que se criou, no século XVIII, a primeira Federação conhecida, matriz dessa forma de Estado, importado, reproduzido e adaptado posteriormente em outros países, sobretudo do mundo ocidental.

Dentre os países que atualmente se classificam como federativos ou são assim considerados, estão África da Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Belau, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Comores, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, República Democrática do Congo, Rússia, Sudão, Suíça e Venezuela. Juntos, abrigam em torno de 40% da população mundial.

Cada um desses países ostenta um modelo de federalismo, com graus diversos de centralização, descentralização e repartição de competências. O federalismo neles existentes não apresenta um desenho único. Há países que se consideram federalistas sem que, aparentemente, o sejam. Há outros que não se consideram como tal, embora, com ele se identifiquem do ponto de vista conceitual. Assim como o federalismo evoluiu nos Estados Unidos, sua matriz histórica, ao se adaptar a outros povos e nações que o transplantaram, também sofreu adaptações que lhe imprimiram salutar evolução.

Esse breve resgate histórico permite constatar que o federalismo é um processo que segue a linha do tempo, dos lugares e das circunstâncias, mantendo inalterados alguns fatores críticos como apresentado no próximo item.

---

<sup>36</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op.cit., p. 350-351.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 350-351.

<sup>38</sup> TEJADA, Javier Tajadura. Op. cit., p. 14.

## 1.2 Organizando o Estado federal

O Estado federal é a união de dois ou mais membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado nacional. Os Estados se associam para formar uma vontade geral. O Estado federal constitui uma forma de organização marcada pela existência de duas ordens de poder: a da União (soberana), detendo o controle e a execução de algumas funções comuns; e a das unidades federadas (autônomas), que se ocupam das demais funções.<sup>39</sup>

Vale dizer, em um sistema federal há dois níveis de instituições: de um lado, a federação, com seu presidente, parlamento, governo e tribunais superiores federais; de outro, os estados-membros, com seu presidente, parlamento e governo de cada um deles<sup>40</sup>. Nesse sistema, cada cidadão singular acumula os atributos do exercício da cidadania tanto no plano estadual como no plano federal, intervindo nas duas esferas essenciais da vida pública da federação - a do Estado e a da União - elegendo seus representantes e participando no processo de elaboração das leis. E, ao fazê-lo, protege os seus direitos.

Um dos elementos estruturais do sistema federal é a forma como se dá a divisão de poderes, decorrente da teoria formulada por Montesquieu e incorporada pelas Constituições francesa e americana desde o final do século XVIII, que se estendeu a todos os Estados liberais como condição essencial para a liberdade dos cidadãos. Considera-se que a divisão do poder em Poder Legislativo (Parlamento), Poder Executivo (Governo) e Poder Judiciário constitui uma garantia básica para a existência da democracia, pois protege os cidadãos contra um possível despotismo dos governantes.<sup>41</sup>

Essa divisão do poder em Legislativo, Executivo e Judiciário configura a divisão horizontal de poder (existente em sistemas federais como o dos Estados Unidos e da Alemanha), enquanto que a distribuição do poder entre a federação e os Estados caracteriza a divisão vertical do poder, também cumprindo função de garantia da pluralidade democrática para os cidadãos.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o Estado Federal. *Revista de Direito Constitucional*. RCDI 9/87.out.dez./1994, p. 164.

<sup>40</sup> AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo Y hechos diferenciales*. Segunda Edición. Alianza Editorial, Madrid: 2003, p. 24.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 23.

É a Constituição que caracteriza a forma como se dá a divisão do poder entre os entes federados, que define o grau de centralização ou descentralização política.<sup>43</sup>

Na estrutura complexa do Estado federal dito clássico atuam forças contraditórias do princípio unitário e do princípio federativo. Há no Estado Federal um só Estado, que compreende uma pluralidade de estados-membros vinculados pelos laços federativos<sup>44</sup>. E, em todos os tempos, no Estado federal, o poder se desloca fortalecendo ora a centralização ora a descentralização<sup>45</sup>. E, como ensina Hans Kelsen, entre os dois polos extremos - da máxima centralização e da descentralização extremada, que podem confundir-se com o Estado unitário<sup>46</sup> e com a confederação, respectivamente - podem ser agasalhados todos os tipos de Estados existentes.<sup>47</sup>

A organização do Estado federal requer complexa construção jurídico-política de um duplo ordenamento jurídico-político, cada qual com suas normas e regras próprias: o ordenamento da União (federação) e o dos Estados-membros. O da federação terá incidência nacional, atingindo o território e toda a sua população, enquanto que o dos Estados está limitado a uma parte do território. Estabelecer as regras que assegurem a coexistência desses dois tipos de ordenamentos é função da Constituição federal.<sup>48</sup>

O domínio da federação e dos Estados é determinado pela Constituição federal, responsável pela repartição de competências, que imprime ao modelo federal tendência centralizadora ou descentralizadora, segundo a amplitude dos poderes atribuídos pela União aos Estados.

O poder estatal se manifesta, constitucionalmente, pelo conjunto de suas competências. O elemento essencial do regime federal é a distribuição de competências fixadas pela Constituição e pela interpretação que dela se faça pelo órgão competente<sup>49</sup>. Na

---

<sup>43</sup> AJA, Eliseo. Op.cit., p. 23.

<sup>44</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 64/15.out. dez./1982, p. 211.

<sup>45</sup> MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 32/67. nov.dez./1974, p. 267.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 268.

<sup>47</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 433-458.

<sup>48</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. Ano 22, n. 87, jul.set./1985, p. 6.

<sup>49</sup> DURANT, Charles. *El Estado federal no derecho positivo*. Colección de Ciencias Sociales. Tecnos. Madrid: 1965, p.183.



Federação deve existir uma divisão de competências entre o poder central, o Estado total, e o poder dos estados-membros. Aquele, detendo a soberania, enquanto estes, a autonomia.<sup>50</sup>

A essência operacional do sistema federativo está representada, pois, pela técnica da repartição de competências, que se materializa nas relações entre o Estado federal e os Estados-membros. Essas relações são estabelecidas sem que nenhum dos entes federados possa interferir nas competências do outro sem autorização judicial.

É relevante destacar que o Estado federal, quando reforça o poder central, mediante o movimento da concentração de competências, cria o chamado federalismo centrípeto, fazendo predominar relações de subordinação à União por parte dos Estados-membros. Quando fortalece o poder dos Estados-membros, por intermédio da desconcentração de competências, cria o denominado federalismo centrífugo, fazendo prevalecer a maior autonomia das unidades federadas, remetendo ao fortalecimento do poder dos estados-membros sobre o da União. O ideal que o federalismo se propõe a concretizar é o ponto de equilíbrio entre a centralização e a descentralização, é o centro da escala que polariza, em um extremo, a centralização e, no outro, a descentralização.<sup>51</sup>

O jogo federativo contempla também as concepções do federalismo simétrico e do assimétrico. No simétrico, as unidades regionais têm poderes, relações e obrigações idênticas para com a autoridade central e umas para com as outras. No assimétrico, algumas regiões ou unidades federadas gozam de poderes específicos, ligados, por exemplo, a línguas ou a realidades econômicas diferentes, como se dá no caso do Brasil.<sup>52</sup>

O federalismo acomoda elementos democráticos a uma estrutura republicana, à qual se associa a forma presidencialista ou parlamentarista de governo.<sup>53</sup>

Outro dado relevante do federalismo é que este assimilou os efeitos da passagem do Estado Liberal para o Estado Democrático, em termos de direitos políticos e sociais, de sorte que, nos dias atuais, em um Estado federal, os direitos fundamentais dos cidadãos são iguais em todo o seu território. Eles têm direito à uma igualdade social mínima, inclusive no que se

---

<sup>50</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. Op. cit., p. 68.

<sup>51</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. Brasília: UNESCO, 2010, p.153. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte II. Educação e Federalismo.

<sup>52</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o Estado Federal. *Revista de Direito Constitucional*. RCDI 9/87.out.dez./1994, p.100.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 100.

refere a políticas públicas, que podem ser regionalmente distintas, porém com a garantia de um mínimo comum, visando a uniformidade de condições de vida.<sup>54</sup>

Todavia, nem tudo é pacífico no que se refere à caracterização de um Estado federal face à grande diversidade de exemplos situados entre os extremos da centralização e da descentralização política. Dúvidas são suscitadas quanto, por exemplo, aos seus elementos caracterizadores: seria a democracia um elemento caracterizador da federação? seria a relação jurídica que cria obrigações mútuas? seria o bicameralismo? seria a descentralização política?

Não existe um critério único capaz de distinguir o Estado federal de outras formas de governo. A maioria dos especialistas se inclina por apontar o Estado federal como sendo aquele que reúne uma série de elementos estruturais comuns.

Horta<sup>55</sup> ensina que a construção doutrinária dominante da organização constitucional do federalismo aponta para uma síntese que reúne os fatores críticos seguintes:

- a) a decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas partes indissociáveis: a Federação ou União e os Estados-membros;
- b) a repartição de competências entre a Federação e os Estados-membros;
- c) o poder de auto-organização constitucional dos Estados-membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
- d) a intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos;
- e) a Câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo federal, para permitir a participação do Estado-membro na formação da legislação federal;
- f) a titularidade dos Estados-membros, através de suas Assembléias Legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição federal;
- g) a criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado;

---

<sup>54</sup> AJA, Eliseo. Op. cit., p. 30.

<sup>55</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa de Brasília*. Ano. 22, n. 87 jul./set.1985, p. 7-8.

- h) a existência, no Poder Judiciário Federal, de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal, e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, outras pessoas jurídicas de direito interno, e as questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal.

Horta, adverte, contudo, que essa lista de requisitos conceituais não se realiza de modo homogêneo nas formas reais nas quais o federalismo se apresenta: federalismo norte-americano, federalismo alemão, federalismo brasileiro, federalismo canadense, federalismo mexicano, federalismo argentino. Há casos em que a lista é integralmente atendida. Há outros em que o atendimento é parcial, com ênfase em determinados requisitos e diluição dos demais.

Baracho <sup>56</sup> destaca como sendo estruturais ao federalismo os seguintes elementos:

- a) repartição de competências estatais entre os órgãos superpostos em nível da Federação e em nível de estados-membros, determinada pela Constituição;
- b) a participação das coletividades integrantes nas decisões tomadas pelos órgãos comuns efetivam-se por meio de uma Câmara, que representa especialmente os estados;
- c) igualdade entre as coletividades que participam dessa união, de sorte que cada um dos estados, independentemente de sua população ou extensão territorial, têm um número relativamente igual de representantes na Câmara.

Dallari <sup>57</sup> destaca as seguintes características do Estado federal:

- a) o poder central, a União, faz nascer um novo Estado, o Estado federal;
- b) distribuição do poder de governo em dois planos harmônicos: federal, que exerce todos os poderes que expressamente lhe foram reservados na Constituição Federal (poderes que dizem respeito às relações internacionais da União ou aos interesses comuns das unidades federadas) e provincial (ou central e local), que exercem todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente reservados à União e que não lhes foram vedados na Constituição;

---

<sup>56</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG. 1982, p. 47.

<sup>57</sup> DALLARI, Dalmo. *Elementos da teoria geral do estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 258-260.

- c) a base jurídica da federação é a Constituição, que deve conter as atribuições de todos os seus entes;
- d) inexistência do direito de secessão (ao contrário do que ocorre na Confederação);
- e) soberania, prerrogativa da União (os estados-membros possuem autonomia);
- f) compartilhamento do poder político pelo poder central e pelos poderes locais;
- g) maior amplitude de competência do Poder Judiciário;
- h) composição bicameral do Poder Legislativo, compreendendo um órgão com representação nacional (Câmara Baixa) e outro com representação nacional (Câmara Alta).

Araujo <sup>58</sup> destaca as características seguintes: da autonomia, da repartição de competências entre todos os entes federativos, como forma de manter o equilíbrio e o pacto federativo; da repartição constitucional das rendas (aspecto intimamente ligado à repartição constitucional de competências); da possibilidade de auto-organização do Estado-membro, inclusive com um Poder Judiciário próprio; da liberdade de se auto organizar com Constituição própria; da Constituição como base do ajuste federalista; da indissolubilidade da união entre os entes federais; da soberania como predicado da União e da autonomia dos Estados-membros; da existência de um órgão de representação da vontade popular, com a criação de um Poder Legislativo bicameral: uma casa, representativa do povo dos estados; outra, representativa da vontade dos estados-membros.

George Burdeau<sup>59</sup> afirma que a participação das vontades parciais na vontade geral é característico do federalismo. Os Estados-membros participam na formação das decisões do Estado Federal; há, notadamente, em todos os Estados Federais uma segunda câmara, onde tem assento os representantes dos Estados-membros.

Todos esses autores consideram necessário um órgão que controle a repartição de competências, visando manter o pacto federalista. Um órgão do Poder Judiciário encarregado de dizer o direito em caso de dúvida sobre o exercício das competências ou mesmo de risco de

---

<sup>58</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação contida no art. 60, § 4º, I. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 18/145.jan.mar./1997. p. 138-148.

<sup>59</sup> BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 21. ed., Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1988, p. 54.

ruptura da forma federativa. Um órgão do Poder Judiciário Federal que será o intérprete definitivo da Constituição Federal.

Portanto, não existe um modelo federal único. Há tantos modelos quanto Estados organizados em forma de federação, ainda que sempre seja possível extrair características essenciais comuns<sup>60</sup>. Ademais, o federalismo é uma forma de organização que evolui e se atualiza para atender uma sociedade em permanente transformação.<sup>61</sup>

À vista desses elementos estruturais apontados pelos doutrinadores, pode-se condensá-los nas características seguintes:

- a) Constituição rígida e, obviamente, escrita, com um núcleo imodificável que não permite secessão;
- b) Pacto federativo indissolúvel;
- c) Descentralização política fixada na Constituição;
- d) Câmara Alta expressando a vontade das unidades da federação; Câmara Baixa expressando a vontade popular;
- e) autonomia financeira expressa na Constituição;
- f) órgão de cúpula do Poder Judiciário que resolva os conflitos entre os entes federativos;
- g) auto-organização político-administrativa dos entes autônomos.

Portanto, não existe um modelo federal único. Há tantos modelos quanto Estados organizados em forma de federação, ainda que sempre seja possível extrair características essenciais comuns.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 55.

<sup>61</sup> “O federalismo é dinâmico, sujeito às oscilações motivadas por uma sociedade em permanente transformação, a exigir novas posturas e diretrizes no equacionamento e solução de novas questões”. (BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 3).

<sup>62</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 55.

Ademais, o federalismo é uma forma de organização que evolui e se atualiza para atender uma sociedade em permanente transformação.<sup>63</sup>

A tensão entre as partes e o todo está sujeita a constantes transformações decorrentes de fatores de índole política, cultural, econômica, social, jurídica, etc., que fazem do federalismo uma realidade dinâmica, variável de país para país, que se transforma nos limites de um mesmo Estado e ao longo do tempo, adquirindo diferentes contornos. É bem de ver que o federalismo não se revela de forma homogênea, mas exibindo incontáveis variações nas quais se reconhecem, de forma variada, os âmbitos das duas comunidades que compreendem o Estado Federal: a central e as regionais que, em movimentos de sístoles e diástoles, ora deixam predominar as forças da centralização, ora as da descentralização, sempre em busca do equilíbrio entre elas.<sup>64</sup>

É nessa perspectiva de um processo dinâmico que o Estado federal brasileiro deve ser apreendido. Ele exhibe, ao longo de sua história, conforme a correlação de forças entre as classes que dominam a cena política brasileira, ora uma face mais unitária ora uma face mais federal, alterando o predomínio do poder do todo e do poder das partes.

O Brasil tornou-se uma república federativa a partir de 1889, com a derrubada da Monarquia e a Proclamação da República. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, instituiu o federalismo, que vigorou provisoriamente, como forma de governo, até o advento, em 1891, da primeira Carta Constitucional republicana.<sup>65</sup>

Com o advento da Constituição de 1891, a Federação foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro como um cânon que, juntamente com a República, não pode ser abolido (art. 47, § 1º, da Constituição Federal vigente), apesar das modificações subseqüentes na letra, no espírito dos textos constitucionais e na prática constitucional.<sup>66</sup>

Apesar das origens históricas díspares, o federalismo foi para cá transplantado da matriz norte-americana. Politicamente unitário no Império, o Brasil se transformou, com a República, em Federação, em 1889. As suas antigas províncias foram transformadas em

---

<sup>63</sup> “O federalismo é dinâmico, sujeito às oscilações motivadas por uma sociedade em permanente transformação, a exigir novas posturas e diretrizes no equacionamento e solução de novas questões”. (BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit., p. 3)

<sup>64</sup> TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. São Paulo: Renovar, 2001, p. 217.

<sup>65</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 31.

<sup>66</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. Cit., p. 110.

Estados por decisão do poder central, ao contrário do que sucedeu nos Estados Unidos da América, onde partiu-se da periferia para o centro, da descentralização para a centralização.<sup>67</sup>

Ao longo do Século XX, o federalismo brasileiro suplantou a forma tradicional, ortodoxa e dual em que nasceu, evoluindo, segundo as transformações pelas quais passou o país, para um federalismo compatível com estado das artes contemporâneo. Mesmo porque é da natureza do Estado federal apresentar, a cada momento, novas dimensões<sup>68</sup>. Alternando movimentos de sístole e diástole política, o federalismo dual norte-americano aqui implantado também amadureceu, alcançando o estágio atual de reconhecimento de direitos políticos e sociais, tornando-se de carácter cooperativo, que busca o equilíbrio e a realização da subsidiariedade, aspectos consagrados pela Constituição Federal de 1988, tal como se verá no item seguinte.

### 1.3 Aprimorando o federalismo brasileiro na Constituição Federal de 1988

A Carta Magna de 1988, no seu art. 1º, mantém a tradição de estruturar o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, aos quais o art. 18 confere autonomia.

Em que pese não ter sido incluída na composição federativa descrita nos artigos citados, a pessoa política "União"<sup>69</sup> é revelada nos arts. subsequentes 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 *et alii*.<sup>70</sup>

A distinção entre União como ente federado, de um lado, e federação, de outro, pode ser percebida, por exemplo, na edição das leis federal e nacional. A União se exprime quando age por si, como pessoa jurídica de capacidade política, demonstrando vontade própria (da União), e quando atua em nome da federação, exprimindo a vontade do conjunto dos entes federativos. No primeiro caso, ao editar leis federais e, no segundo, ao editar leis nacionais.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> MEIRA, Silvio. Op. cit., p. 268.

<sup>68</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Op. cit., p. 158.

<sup>69</sup> A respeito do tema, Horta faz a seguinte observação: "É criticável, de modo geral, a redação que as Constituições Federais brasileiras vêm dando ao artigo que trata da composição da República Federativa. Além da inclusão dos territórios nas Constituições anteriores, e a dos Municípios, na Constituição de 1988, com entes da República Federativa, nota-se o esquecimento da União Federal na composição federativa." (HORTA, Raul Machado, *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual., Belo Horizonte-Del Rey: 2003, p. 323)

<sup>70</sup> O art. 60, § 1º, inciso I, por exemplo, ao consignar a indissolubilidade da forma federativa, explicita o ente União, quando torna inadmissível qualquer pretensão à secessão por parte dos demais entes federados.

<sup>71</sup> TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 79-80.

A Carta Magna de 1988, sobretudo, é a consagração, dentre outros aspectos, do Estado democrático de direito, dos direitos fundamentais e do federalismo cooperativo.

Em um Estado Federal, a relação de poder entre União e Estados-membros ocorre sob a égide da Constituição. No Federalismo Cooperativo e subsidiário, o poder concentra-se mais fortemente na esfera federal, mas é exercido de forma descentralizada pelos entes federados, que complementam a política federal, observados os princípios da democracia.

A Constituição Federal brasileira de 1988 instituiu, no art. 1º, um Estado Democrático de Direito destinado a tutelar o exercício, pelos cidadãos, dos direitos individuais e sociais que, uma vez realizados, os conduza com segurança ao bem-estar e ao desenvolvimento, fundamentado na igualdade e na justiça, realizando solenemente a dignidade da pessoa humana. Ao instituí-lo, consagrou um dos pilares do federalismo que é a democracia, no viés moderno da democracia representativa, onde o sufrágio universal garante a participação da grande maioria dos cidadãos.

Como afirma Silva<sup>72</sup> o Estado Democrático de Direito contido na Carta de 1988 não é uma promessa de organização que se dará no futuro, pois ela o está proclamando e fundando. Os seus dispositivos abrem as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais nela inscritos, e pelos instrumentos que disponibiliza para o exercício da cidadania, de modo a viabilizar a concretização das exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

O modelo constitucional atual corresponde, segundo Zaneti Jr.<sup>73</sup> ao denominado Estado Democrático Constitucional, que expressa um estágio da evolução dos modelos ideais de Estado, Constituição e democracia.

O conceito de Estado, conforme propõe Zaneti Jr.<sup>74</sup>, citando Ernst Wolfgang Bockenforde, não é um conceito universal. Serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgido na Europa, a partir do Século XIII, e consolidado até os fins do Século XVIII ou início do XIX. Baseado em pressupostos e motivos específicos da história europeia, o modelo se estendeu posteriormente de forma universal.

---

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.121-122.

<sup>73</sup> ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional. *Revista Brasileira de Direito Processual*. Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr./jun. 2010, p. 52.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 52.



A seqüência dessa evolução, na visão do citado autor, aponta, em síntese, as seguintes fases do Estado: Absolutista, Liberal, Social e Democrático Constitucional, que é a atual.

No Estado Absolutista (Séculos XVII e XVIII), o poder era autocrático, concentrado nas mãos do monarca. Correspondeu ao *ancien regime*, sobretudo na França, cujo esplendor ocorreu no reinado de Luis XIV, o Rei Sol. Esse arquétipo de concepção de poder foi justificado por pensadores como Maquiavel e Thomas Hobbes.

No Estado Liberal (Séc. XIX), uma reação ao *ancien regime*, ocorreu a separação estanque de poderes, cada qual com autonomia quase absoluta em sua atividade-fim. Nascido com a Revolução Francesa, cujo lema era "liberdade, igualdade, fraternidade", esse modelo de Estado fez imperar, no campo das relações privadas, o *laissez-faire*, que propugnava a ausência ou o repúdio a qualquer intervenção estatal. O seu primado era da proteção do indivíduo das ingerências do Estado, fator exacerbado no modelo absolutista. Todavia, os direitos políticos estavam limitados aos homens instruídos e ricos (democracia de elite). Nesse período concretizou-se a supervalorização do Poder Legislativo. O direito esteve dominado pelos códigos ("A era dos códigos"). Mas embora o Estado fosse legalista, ao Poder Judiciário era deixado apenas uma fraca esfera de intervenção, a fatia corretiva, a justiça retributiva e a defesa dos direitos individuais do cidadão.

O Estado Social (Séc. XX) foi um estado de perfil intervencionista, também chamado de *WelfareState* (Estado de bem-estar social), cujo principal ator era o Poder Executivo, ao qual incumbia tornar efetivas as propostas do legislador. Este modelo de Estado foi plasmado simultaneamente com a ascensão dos direitos sociais, refletindo o advento das reformas mundiais resultantes dos impactos da Revolução Industrial. Em consequência, caracterizou-se pelo gigantismo de Executivo e pela intervenção diretiva na esfera dos direitos individuais.

Assim, o Estado Democrático Constitucional (Século XX e XXI) consolidou as conquistas históricas dos direitos fundamentais de primeira dimensão (liberdades negativas propugnadas durante o Estado Liberal) e as conquistas dos direitos fundamentais de segunda dimensão (direitos e liberdades positivas do Estado Social). Ampliou esse rol de direitos para agasalhar os direitos fundamentais de terceira dimensão - os direitos difusos e coletivos, como o do meio-ambiente e dos consumidores, conquistados pela sociedade civil organizada. Agregou, ainda, a quarta dimensão dos direitos fundamentais - a dimensão dos direitos de

participação do cidadão nos atos intermediários de formação das decisões políticas, inseridos nas práticas da democracia representativa.<sup>75</sup>

Esse modelo enfatizou a prevalência dos direitos fundamentais individuais e coletivos, sua relação com os fins e objetivos da sociedade multicultural, caracterizada pela pluralidade e pelo dissenso, com abertura para a construção da futura democracia integral: representativa, direta política e social, sobre a qual se manifestam Bobbio<sup>76</sup> e Santos<sup>77</sup>. O primeiro refletindo sobre as promessas não cumpridas da democracia real, se comparadas com a democracia ideal, proposta por seus idealizadores. O segundo, que a apresenta como um dos grandes campos sociais e políticos onde está sendo reinventada a emancipação social dos setores menos favorecidos e das etnias minoritárias.

Apesar de o Brasil, segundo Zaneti Jr., nunca ter logrado implantar razoavelmente o modelo liberal ou social, sua Constituição atual exhibe o modelo democrático constitucional<sup>78</sup>, promovendo a simbiose das duas grandes tradições jurídicas: o sistema jurídico-político norte-americano, do qual se acolheu a Constituição Republicana, e o modelo francês e europeu continental, do qual se acolheu a doutrina e a jurisprudência.<sup>79</sup>

A Carta Magna vigente foi carregada com direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história. Enumerou um rol de liberdades e direitos, em especial de direitos sociais (arts. 6º e 7º), complementando esses últimos com as disposições pertinentes ao Título VIII, "Da ordem social", em que são definidas as estruturas básicas de concretização dos direitos sociais (arts. 193 *usque* 232), em um Estado cujas tarefas sociais ainda estão por serem feitas.

Quando a Constituição menciona um direito fundamental subjetivo, longe de se tornar uma promessa, este se converte automaticamente, para o Estado, em um dever de prestar o direito à generalidade de pessoas.

Visando a concretização desses direitos, a Constituição brasileira de 1988, ao adotar o regime federalista como forma de organização político-administrativa, promoveu a

---

<sup>75</sup> ZANETI JR., Hermes. Op. cit., p. 59.

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Prólogo.

<sup>77</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamento, 2003, Prólogo.

<sup>78</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 56.

descentralização do poder e a repartição de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

É o caso do à educação. Enquanto direito social, ele integra os direitos fundamentais do homem, não podendo ser concebido como uma norma programática. Vincula o Estado - em nível federal, estadual, distrital e municipal - a garantir sua aplicação de forma imediata, nos termos do art. 5º, § 1º da Carta Magna.

Objetivando o atendimento dos direitos fundamentais, o federalismo da Carta de 1988 instrumentalizou o Estado com um conjunto de preceitos de natureza cooperativa e subsidiária.

Nascido dual, o federalismo brasileiro, nas décadas que antecederam a promulgação da Carta vigente, foi sendo afetado pelas transformações de um mundo em acelerada mudança, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. A perspectiva exclusivamente regional foi ultrapassada pela exigência de um tratamento uniforme, em escala federal. Esse cenário foi o nascedouro do federalismo cooperativo<sup>80</sup>, plasmado pela Constituição de 1934, que fixou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição das competências concorrentes, enfatizando a solidariedade entre a União e os entes federados.

O federalismo da Carta Constitucional de 1934 pode ser denominado cooperativo, face ao disposto no art. 9º<sup>81</sup>, que facultava à União e aos Estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações<sup>82</sup>. A cooperação propriamente dita foi inaugurada com os artigos 140 e 177, que tratavam do combate às endemias e às secas do Nordeste.<sup>83</sup>

Entretanto, foi curta a duração da Carta de 1934, revogada pela Constituição de 1937, não permitindo que o país colhesse integralmente os frutos das sementes por ela lançados, de

<sup>80</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op.Cit., p. 354.

<sup>81</sup> "Art. 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

<sup>82</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 40.

<sup>83</sup> "Art. 140 - A União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais."

"Art. 117 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial."

uma grande transformação no federalismo brasileiro, com a expansão dos poderes do governo central.<sup>84</sup>

Todavia, à medida em que fortalecia no mundo o princípio social e do direito à igualdade, o Estado teve que ampliar substancialmente o âmbito de sua atuação, afetando praticamente todos os setores da vida dos cidadãos, acrescentando uma ativa função de fomento e prestação<sup>85</sup>. Esses princípios conferem ao cidadão o direito à igualdade em nova dimensão: o do veto à discriminação territorial, de sorte que o cidadão médio não está disposto a receber, por conta do seu domicílio, um tratamento distinto em matéria de previsão social, possibilidades de educação, promoção econômica, profissional e social e de outros aspectos de incidência direta em sua vida.<sup>86</sup>

A dinâmica do federalismo deixou de aceitar as esferas do poder atuando cada uma sobre um foco material próprio e exclusivo, sem a colaboração dos diversos centros de governo envolvidos na consecução de objetivos de interesse comum. Ao impulso das necessidades e exigências da realidade, a separação estanque do modelo clássico cedeu espaço para a participação de todas as instâncias, no esforço conjunto para o cumprimento de todas aquelas funções e tarefas que redundam em benefício do todo, e com ele, das próprias partes<sup>87</sup>. Essa necessidade de uniformização e de um tratamento unitário pode ser atendida basicamente por intermédio de duas grandes vias: a centralização e a cooperação<sup>88</sup>. Enquanto pela centralização se produz uma concentração de poderes nas instâncias centrais, pela cooperação, as diversas instâncias conjugam seus respectivos poderes para alcançar objetivos de interesse comum.<sup>89</sup>

Essa modalidade de federalismo, que tem por finalidade o desenvolvimento equilibrado do país, compreende uma cooperação subsidiária com o ente menor quanto às tarefas que ele, por si, não consegue realizar com eficácia. Longe de configurar perda de competências dos estados-membros e municípios para o ente central, o processo visa

---

<sup>84</sup> SIQUEIRA NETO, Carlos. Atualidade e perspectiva do Estado Federal. *Justitia. Revista do Ministério Público de São Paulo*. V. 37, n.91, 1975, out./dez., p. 46.

<sup>85</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 354.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 356.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 358.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 359.

<sup>89</sup> Ibidem, p. 359.

fortalecer os entes regionais e locais, conferindo-lhes maiores condições para prestação eficaz dos serviços públicos aos cidadãos.<sup>90</sup>

Desse modo, esse avançar exige do Estado federal uma forma mais evoluída de repartição de competências, que tem, no federalismo cooperativo alemão, instituído pela Lei Fundamental de 1949, um novo paradigma adotado pela Carta Magna de 1988.

O federalismo cooperativo apresenta duas dimensões fundamentais: uma vertical - o federalismo cooperativo vertical - que consiste no sistema de relações que se pode produzir entre o Estado federal e os Estados-membros; outra horizontal - o federalismo cooperativo horizontal - que constitui o sistema de relações que se produz entre os Estados-membros.<sup>91</sup>

Segundo Tejada, o fundamento do princípio de cooperação é o princípio de solidariedade, em suas duas manifestações que são o dever geral de colaboração e o regime conjugado entre os entes federados para o exercício das competências.<sup>92</sup>

É Duguit quem ensina que a solidariedade consiste na vinculação que cada homem tem com os demais, na medida em que eles têm consciência tanto de sua individualidade como dos laços que os unem aos demais homens<sup>93</sup>. Para ele, a solidariedade é, ao mesmo tempo, um fato e uma autêntica obrigação jurídica, um dever de obrigação e auxílio que, levada para o terreno de um Estado federal cooperativo, transforma-se na obrigação que incumbe a todos os entes de prestar auxílio aos demais para o exercício de suas próprias responsabilidades.<sup>94</sup>

Identificando o Brasil como uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito, a Carta Magna de 1988 instituiu expressamente, no art. 23, o federalismo cooperativo, elencando matérias cuja competência é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar, 2001, p. 219.

<sup>91</sup> TEJADA, Javier Tajadura. Op. cit., p. 13.

<sup>92</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>93</sup> DUGUIT, L. *Manual de Derecho Constitucional*. Edición de J. L. Monereo y J. Calvo, Comares, Granada, 2005, p. 7.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>95</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 57.

O parágrafo único do art. 23 prescreve que Lei Complementar - até hoje inexistente - fixará normas para a cooperação entre os entes federativos, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.<sup>96</sup>

As matérias que competem aos entes federativos legislar concorrentemente estão elencadas no art. 24, com a ressalva de que a União está limitada a estabelecer apenas normas gerais e que os Estados e Distrito Federal podem adaptá-las às suas especificidades, desde que não contrariem a lei federal.

Valer dizer, o disposto no art. 24 do texto constitucional, ao conferir à União a competência para elaborar as normas gerais e aos Estados e Distrito Federal as normas complementares, cria a possibilidade de os entes regionais adaptarem as respectivas legislações às suas peculiaridades.

Aos Municípios, segundo o art. 24, foi outorgada competência para suplementar as legislações federal e estadual, no que couber, aspecto vinculado à subsidiariedade.

Desse modo, as relações federativas de cooperação estão amplamente delineadas no artigo 23, complementadas no art. 24 da Carta Magna de 1988, definindo as competências comuns e concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em áreas, como por exemplo, da saúde, educação e assistência social.

Segundo Bercovici, o Federalismo Cooperativo se justifica também pelo fato de a Constituição de 1988 ter estruturado um estado intervencionista, voltado para implementação de políticas públicas, no qual a atuação das esferas subnacionais depende de um tratamento uniforme, em nível nacional, conduzido pelo governo central. Afinal, a cooperação é a base da homogeneização, um processo que visa reduzir as desigualdades regionais e, progressivamente, igualar as condições sociais de vida em todo o território nacional.<sup>97</sup>

No entender de Brasileiro<sup>98</sup>, o que caracteriza o federalismo cooperativo brasileiro é a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada. Os três níveis devem agir de maneira conjunta e de modo cooperativo, tanto em nível

---

<sup>96</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 56.

<sup>97</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>98</sup> BRASILEIRO. Ana Maria. O federalismo cooperativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. n. 39, jul.1974, p. 83-84.

horizontal - no interior dos estados-membros - quanto em nível vertical - entre o poder federal e os poderes federados.

Assim, o direito à educação, por exemplo, deve ser assegurado de forma concreta mediante práticas de colaboração entre os entes federativos envolvidos.

E mais. Nos termos do art. 24, as relações federativas de cooperação devem propiciar a realização do princípio de subsidiariedade, que encontra seu principal componente na descentralização, sobretudo a administrativa, que opera na via das políticas públicas.<sup>99</sup>

É na repartição de competências da Constituição de 1988 que se localiza a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade em texto constitucional brasileiro. Mantendo os poderes da União nos domínios da competência geral (art. 21, incisos I até XXV), e da competência privativa (art. 22, incisos I até XXIX), a Constituição conferiu autonomia e espaço próprio ao que anteriormente permanecia comprimido na legislação complementar supletiva (Constituições de 1934 e 1946) ou apenas supletiva (Constituição de 1967). E, no plano da competência concorrente, abrigou a União, os Estados e o Distrito Federal que, mediante legislação complementar e supletiva, podem produzir normas de direito de uma gama ampla de matérias (art. 24, inciso I até XVI, §§ 1º, 2º, 3º e 4º).<sup>100</sup>

Como o Estado federal constitui, juridicamente, uma ampla forma de descentralização e divisão territorial do poder, exsurge sua relação com a subsidiariedade.

O princípio explica e justifica, muitas vezes, a política da descentralização, de como uma organização complexa pode distribuir competências e poderes para níveis menos complexos. Isso importa a admissão, por parte da autoridade central, de que as autoridades locais também possam dispor de certos poderes. Inclusive, importa admitir, em nome desse princípio, a transferência de competências do Estado para outras coletividades não estatais.<sup>101</sup> A repartição de competências deve guiar-se pela compreensão de que o poder central precisa transferir ou delegar aos poderes locais as competências que estes têm capacidade de exercer.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> HORTA, Raul Machado. Op.Cit., p. 470

<sup>100</sup> BRASILEIRO. Ana Maria. Op.cit., p. 470.

<sup>101</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit., p. 31.

<sup>102</sup> Ibidem, p. 32.

Entendimento semelhante manifesta Torres <sup>103</sup>, quando diz que é por meio da subsidiariedade que se pode alcançar, de forma mais apropriada, a finalidade do Estado federal, que é o equilíbrio entre forças contraditórias da unidade e da diversidade.

Conforme a autora, a subsidiariedade está implícita no princípio federativo quando se exige que a comunidade maior ou central realize somente o que as menores ou periféricas não possam resolver por si mesmas. Ou, ainda, quando estabelece que aquilo que uma comunidade inferior pode fazer por si mesma não deve ser absorvido por uma comunidade superior.<sup>104</sup>

A autora considera que o disposto no art. 24 é de grande valia para efeito da subsidiariedade, na medida que torna possível aos entes municipais adaptarem as respectivas legislações às suas peculiaridades, observadas as normas gerais, de competência da União, e as complementares, de competência dos Estados e Distrito Federal.<sup>105</sup>

Vê-se que a subsidiariedade vem contrabalançar a tendência natural de acúmulo de poder pela esfera central, de sorte a legitimar a intervenção das instâncias superiores somente quando as inferiores não puderem executar certas funções. Diz-se, então, que entre as conseqüências que defluem da aplicação da subsidiariedade se destaca a descentralização,<sup>106</sup> sobretudo a administrativa, que opera na via das políticas públicas.

Foi com a Carta de 1988 que, em função da redistribuição das atribuições das administrações públicas e buscando maior eficácia, as políticas públicas passaram a ser executadas sob uma concepção descentralizadora, deixando de prescindir, inclusive, da participação do setor privado.<sup>107</sup>

A tendência à descentralização das tarefas estatais se verifica notadamente no âmbito das áreas da saúde e da educação básica. Nos últimos anos, verifica-se um intenso movimento de alocar as responsabilidades no campo da esfera do governo local e de reduzir a burocracia, de modo a oferecer aos cidadãos serviços mais eficientes, aumentando o rol de beneficiados e ensejando maior controle da parte da população quanto à qualidade do serviço prestado.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> TORRES, Silvia Faber. Op. cit., p. 212.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 212.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 243.

<sup>106</sup> BASTOS, Celso. Op. cit., p. 416.

<sup>107</sup> TORRES, Silvia Faber. Op. cit., p. 243.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 246.



Nesse sentido, a subsidiariedade não só é compatível com a cooperação, como a complementa. É no federalismo cooperativo, segundo Baracho <sup>109</sup>, que o princípio da subsidiariedade encontra, sob o plano estritamente político, sua mais significativa expressão.

Finalmente, deve ser lembrado que o federalismo brasileiro não escapou ao contexto universal de sua evolução, marcado pela progressão dos poderes federais. Da Constituição de 1891, que o implantou em moldes dualistas, até a carta política hoje vigente, de 1988, sempre se caminhou para o alargamento dos poderes da União, ora pela novidade das atribuições cometidas ao poder central, ora pela absorção, por ele, total ou parcialmente, de competências antes atribuídas aos Estados-membros.

Todavia, o protagonismo da União não pode sufocar a atuação dos demais entes federativos. Daí a necessidade de se buscar o equilíbrio nas relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a concretização dos direitos previstos na Constituição. E o direito que ocupa o primeiro plano deste estudo é o direito à educação, a ser assegurado pelo Estado, mediante tríplice repartição de funções, como exposto no item seguinte.

#### **1.4 Estabelecendo as diretrizes e bases do federalismo educacional brasileiro**

Ao adotar o regime de federalismo cooperativo como forma de organização político-administrativa, a Carta de 1988 promove a descentralização do poder e a repartição de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Uma das áreas nas quais os entes federativos exercerão seus poderes e suas competências é a educacional.

Objetivando concretizar o direito à educação e favorecer a prestação dos serviços dele decorrentes, a educação brasileira está organizada sobre um alicerce construído com regras constitucionais, complementadas por uma legislação infraconstitucional composta por diretrizes e bases da educação, pelo Plano Nacional de Educação e pelas regras de financiamento da educação, mormente o FUNDEB.

A forma como o Estado federal brasileiro, mediante essas regras, promove o arranjo da área educacional, em níveis federal, estadual, distrital e municipal, é o que pode ser considerado como sendo o federalismo educacional brasileiro, cujas características serão destacadas neste segmento.

---

<sup>109</sup> “A subsidiariedade é um princípio de repartição de competências que, aplicado ao Direito Constitucional, encontra sua expressão imediata no federalismo, tido como o modo de repartição de competências constitucionais, por excelência”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op.cit., p. 93)

A educação está consagrada no Capítulo III, Seção I, do texto constitucional, como um direito fundamental social, plasmado, segundo o art. 205, como um direito de todos e um dever do Estado e da família, o que eleva o papel do Poder Público, fazendo deste o seu patrocinador perante a sociedade.

Enquanto o direito social integra os direitos fundamentais do homem, não podendo ser concebido como uma norma programática, o direito à educação vincula o Estado a garantir sua aplicação de forma imediata, nos termos do art. 5º, § 1º da Carta Magna.

A concretização de um determinado direito implica o exercício de competências na área que lhe é pertinente, razão pela qual o texto constitucional é explícito na definição das competências educacionais de cada um dos entes federativos, como se verá adiante.

O art. 205 da Carta Magna determina que a promoção da educação deve ser realizada com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e para o exercício da cidadania.

Dos princípios que devem alicerçar o processo de ensino-aprendizagem, segundo o art. 206, podem ser destacados:

- a) o pluralismo de idéias e de concepção pedagógica; a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; a garantia de padrão de qualidade; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- b) a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- c) a valorização dos profissionais da educação escolar, aos quais devem ser garantidos, na forma da lei, planos de carreira, sendo o ingresso aos da rede pública condicionado exclusivamente à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.

Às universidades está assegurado autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 207, podendo admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei, regra extensiva às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A forma como o Estado concretiza o seu dever para com a educação, de acordo com o art. 208, é garantindo:

- a) a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, sem prejuízo da sua oferta gratuita a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- b) a progressiva universalização do ensino médio;
- c) o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- d) a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- e) o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- f) a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- g) o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo estabelecido no art. 208, § 1º. A oferta irregular ou inexistente desse ensino importa responsabilidade da autoridade competente, segundo o art. 208, § 2º.

Desde que cumpra as normas gerais da educação nacional e seja autorizada pelo poder público, a iniciativa privada é livre para atuar na área educacional, conforme o permissivo do art. 209.

Os conteúdos mínimos para o ensino fundamental serão fixados de modo a assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, nos termos do art. 210, que estabelece, ainda, o caráter facultativo do ensino religioso (art. 210, § 1º) e que o ensino fundamental regular deve ser ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas utilizarem também suas próprias línguas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, §2º).

O texto do art. 211, *caput*<sup>110</sup>, ao explicitar o modelo educacional, insere a proposta do federalismo educacional cooperativo: primeiro, consigna uma divisão de competências mais descentralizada na execução dos serviços públicos, abrindo um espaço maior para os municípios; segundo, conferindo à União um papel de destaque na elaboração de diretrizes e normas nacionais, no financiamento e nas funções redistributivas e supletivas.<sup>111</sup>

Foi nas décadas seguintes que o texto original do art. 211 sofreu alterações decorrentes da superveniência da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e da Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Por força dessas alterações, os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º), bem como os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º).

Na organização dos seus sistemas de ensino, a União, os Estados e os Municípios devem definir formas de colaboração, objetivando a articulação entre os entes federativos nas diferentes ações educacionais que lhes competem, de modo a assegurar a universalidade do ensino obrigatório (art. 211, § 4º), sendo que a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (art. 211, § 5º). Como se trata de competência comum (art. 23, V), cada nível de governo deve atuar sobre um ciclo do processo educacional, segundo a competência de cada ente federativo.

Ressalte-se que a expressão "regime de colaboração", utilizada pela Carta Magna em relação à educação, tem sua importância realçada inclusive pelo art. 23, que define a

<sup>110</sup> “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006]]”

<sup>111</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op.cit., p. 60.

necessidade de lei complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo em diferentes áreas.<sup>112</sup>

O Federalismo educacional, na lógica do art. 211, se completa então na forma cooperativa e subsidiária, mediante a colaboração entre os quatro níveis de governo, alicerçado em um parâmetro nacional, constituído pelos instrumentos infraconstitucionais que são a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das diretrizes e bases da educação nacional<sup>113</sup>, e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação.

O art. 212<sup>114</sup> determina que, anualmente, a União aplique, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo de dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios o mínimo de vinte e cinco por cento, respectivamente, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Essa parcela, inclusive, não deve ser considerada, para efeito do referido cálculo, receita do ente federativo que a transferir (art. 212, § 1º).

O padrão de qualidade e equidade que for definido pelo Plano Nacional de Educação irá nortear a distribuição dos recursos públicos, de modo a assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, relativas à sua universalização (art. 212, § 3º).

<sup>112</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 61.

<sup>113</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>114</sup> “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.  
 § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.  
 § 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.  
 § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.”(Nova redação dada pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009)  
 § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.  
 § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.)  
 § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.( Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006”.

Os recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários é que devem financiar programas suplementares de alimentação (art. 212, § 4º).

A contribuição social do salário-educação, que as empresas recolhem na forma da lei, será fonte adicional de financiamento da educação (art. 212, § 5º). As cotas estaduais e municipais de sua arrecadação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica, nas respectivas redes públicas de ensino (art. 212, § 6º).

O recursos públicos, conforme o art. 213, devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser destinadas às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, destinando o seu patrimônio a outra escola congênere, em caso de encerramento de duas atividades.

Uma atribuição fundamental da União, estabelecida pelo art. 214, é a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), cuja duração deve ser decenal, visando a articulação do sistema de educação em regime de colaboração e definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

As ações adotadas pelos entes federativos, segundo o art. 214, devem ser integradas de sorte a conduzir à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do País, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação.

As regras constitucionais estão complementadas pelas leis que dispõem, respectivamente, sobre as diretrizes e bases da educação (LDB) e sobre o plano nacional de educação (PNE).

As diretrizes e bases da educação estão consubstanciadas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), da qual podem ser ressaltados alguns dispositivos mais pertinentes a este estudo.

Em harmonia com o texto constitucional, a LDB, dentre outras atribuições, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração (LDB, art. 8º).

Repetindo a regra constitucional do art. 211, § 1º, a aludida lei define que a função da União, é de coordenação da política nacional de educação, de articulação com os diferentes níveis e sistemas e de atuação redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (LDB, art. 8º, § 1º).

Ecoando o preceito constitucional do art. 214, o art. 9º da LDB incumbe a União, dentre outras atribuições: elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.

Na estrutura educacional, há um Conselho Nacional de Educação, criado por lei, com atividade permanente e funções normativas e de supervisão (LDB, art. 9º, § 1º).

Seguindo essa mesma linha do art. 214, o art. 10 da LDB incumbe aos Estados, por exemplo: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.

Ao Distrito Federal estão conferidas as mesmas competências referentes aos Estados e aos Municípios (LDB, art. 10, parágrafo único).

Cabe ressaltar que o art. 11 da LDB confere aos Municípios as competências de:

- a) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- b) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- c) baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- d) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- e) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- f) assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal, nos termos inclusão promovida.

Os Municípios dispõem, ainda, da faculdade de se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (LDB, art. 11, parágrafo único)

O art. 14 da LDB estabelece que os sistemas de ensino é que definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades, preservada a participação dos profissionais da educação e das comunidades escolar e local na elaboração do projetos pedagógicos envolvidos.

Em conformidade com o art. 15, os sistemas de ensino devem assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, segundo as normas gerais de direito financeiro público.

O sistema federal de ensino, de acordo com o art. 16, deve compreender as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, segundo o art. 17, compreendem as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público



estadual e pelo Distrito Federal, as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal.

No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, também integram seu sistema de ensino (LDB, art. 17, parágrafo único).

Os sistemas municipais de ensino, segundo o art. 18 da LDB, compreendem:

- a) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- b) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- c) os órgãos municipais de educação.

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o sistema educacional brasileiro passou a compreender a educação básica e o ensino superior.

A educação básica está estruturada nas etapas de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio obrigatórios, e nas modalidades de educação escolar indígena, educação especial, educação de jovens e adultos (EJA), educação do campo e educação profissional e tecnológica.

As etapas da educação infantil e do ensino fundamental serão detalhadas no próximo item por serem essenciais a este estudo. Pela mesma razão, ao ensino médio, à educação de jovens e adultos, à educação profissional e tecnológica e à educação superior serão objeto de sucintas referências.

O ensino médio é a etapa final da educação básica, com duração de 3 (três) anos. Uma de suas finalidades é a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, de sorte a possibilitar o prosseguimento do educando nos seus estudos (art. 35, I).

A educação de jovens e adultos (EJA) é a modalidade que se destina àqueles que não tiveram acesso ou continuidade estudos no ensino fundamental e médio na idade própria, aos quais os sistemas de ensino devem assegurar a instrução gratuita, mediante oportunidades

educacionais apropriadas, considerando as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames (LDB, art. 37).

A essa clientela deverão ser ofertados cursos e exames supletivos, que compreendam a base nacional comum do currículo, habilitando-a ao prosseguimento de estudos em caráter regular. Esses exames permitirão a conclusão do ensino fundamental, para os maiores de 15 (quinze) anos, e do ensino médio, para os maiores de 18 (dezoito) anos. (LDB, art. 38).

A educação profissional e tecnológica é a modalidade que deve integrar-se aos diferentes níveis de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia, abrangendo cursos de formação inicial e continuada, de educação profissional técnica de nível médio e de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (LDB, art. 39).

A educação superior, que excede o foco deste estudo, tem, dentre muitas finalidades, a de estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, de formar diplomados em diferentes áreas do conhecimento, aptos a inserção em setores profissionais e de incentivar a pesquisa e a investigação social (art. 43, I, II e III). Abrange cursos e programas de graduação e pós-graduação, estes compreendendo programas de mestrado, doutorado, especialização e aperfeiçoamento, ministrado em instituições de ensino superior, públicas ou privadas (arts. 44 e 45)

Os desafios educacionais devem expressar conceitos e valores básicos à democracia e à cidadania (LDB, art. 17, I). A ética, o meio ambiente, a saúde, o trabalho, o consumo, a orientação sexual e a pluralidade cultural são temas que devem permear todas as áreas do conhecimento.

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE) está consubstanciado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência a de 26 de junho de 2014 a 25 de junho de 2024.

Tendo em vista o objetivo deste estudo, merecem destaque os aspectos a seguir considerados.

As diretrizes estabelecidas pelo PNE (art. 2º) compreendem, por exemplo, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho

e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, valorização dos (as) profissionais da educação.

As metas do plano devem ser cumpridas no prazo de vigência do mesmo, desde que inexista prazo inferior para metas e estratégias específicas (art.s 3º). As referências para as metas são a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados (art. 4º).

O Ministério da Educação, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação - CNE e o Fórum Nacional de Educação, instâncias incumbidas de monitorar as metas, de analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, bem como de analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (arts. 3º *usque* 5º).

A evolução no cumprimento das metas do PNE será apontada, ao cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (art. 5º, § 2º).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (art. 7º).

Os Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração, deverão elaborar os seus respectivos planos de educação ou adequar à aludida lei os já aprovados (art. 8º) e aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública, nos respectivos âmbitos de atuação (art. 9º)

A consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos de educação dos demais entes federativos deve ser formulados no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (art. 10).

A Lei determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas do ensino fundamental e médio (art. 11).

O sistema deve produzir, no máximo a cada 2 (dois) anos, indicadores de rendimento escolar (Índice de Desenvolvimento de Educação Básica -IDEB) e de avaliação institucional, estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional (art. 11, §§ 1º *usque* 3º).

A elaboração e o cálculo desses indicadores cabem ao INEP.

O sistema de avaliação deve gerar indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação, e indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão (art. 11).

Todo esse arranjo infraconstitucional voltado para a educação, construído a partir dos preceitos da Constituição de 1988, constitui o que pode ser denominado de federalismo educacional.

Registre-se, primeiramente, que a expressão é empregada por Godoy<sup>115</sup> ao comentar a Quarta Tese defendida por Mangabeira Unger, na parte pertinente às idéias de projeto educacional reformador para o Brasil.

No contexto desta dissertação, a expressão assume o sentido, inspirado no contexto ungeriano, da forma como o Estado federal brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, promove o arranjo da área educacional, em níveis federal, estadual, distrital e municipal.

Assim, pode-se caracterizar o federalismo educacional brasileiro como sendo a reprodução, na educação, dos seguintes elementos estruturais do Estado Federal:

- a) repartição das competências educacionais, legislativas e materiais, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecidas pela Constituição;
- b) poder exercido efetivamente pelos entes federativos de, respeitada a autonomia que a Constituição lhes confere, organizar seus próprios sistemas de ensino;

---

<sup>115</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op. cit., p. 31.

- c) protagonismo da União na dimensão cooperativa, estabelecendo as diretrizes e bases da educação, centralizando a distribuição de recursos e intervindo, se necessário, no funcionamento dos sistemas educacionais estaduais e municipais;
- d) atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como instâncias apropriadas para a deliberação das propostas legislativas educacionais de âmbito federal e nacional;
- e) atuação das Assembléias Legislativas Estaduais como instâncias apropriadas para a deliberação das propostas legislativas de âmbito estadual e municipal;
- f) recurso ao Supremo Tribunal para, à luz da Constituição Federal, dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, e outras pessoas jurídicas de direito interno, a respeito de questões relativas à aplicação ou vigência da legislação educacional;
- g) igualdade de tratamento entre os Municípios, respeitada a diferenciação imposta pela assimetria decorrente das diferentes especificidades locais e regionais;
- h) atuação dos Estados-membros prestadores de assistência técnica e financeira aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, concretizando o regime de colaboração ditado pelo federalismo cooperativo;
- i) atuação supletiva dos Municípios, de modo a realizar o princípio da subsidiariedade.

Assim, essa forma como o Estado federal brasileiro, a partir da Constituição de 1988, promove, sob os auspícios do cooperativismo e da colaboração entre os entes federados, o arranjo da área educacional, em níveis federal, estadual, distrital e municipal, é o que pode ser considerado como o federalismo educacional brasileiro, ao menos para os efeitos desta dissertação.

Deve ser ressaltado que, segundo a doutrina, o federalismo cooperativo se completa com a subsidiariedade, que se concretiza, sobretudo, no Município. É no Município, no dizer de Bastos <sup>116</sup>, que todos vivem, onde todos pretendem satisfazer suas necessidades, concretizar os seus direitos, alcançando seu bem-estar.

---

<sup>116</sup> BASTOS, Celso. Op. cit., p. 37-38.

Não é por outra razão que, no contexto do federalismo educacional brasileiro, aos Municípios é atribuído um papel proativo, de agentes educacionais.

### **1.5 Demandando os Municípios em suas responsabilidades educacionais**

A Constituição Federal de 1988, nos arts. 1º e 18, ao propugnar a descentralização política constitucional, determinou a existência, no cenário federativo nacional, de três níveis de poder (federal, estadual e municipal), correspondentes a três planos de governos distintos (a União, os Estados e os Municípios), compreendendo quatro entidades federativas (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).<sup>117</sup>

Pode-se dizer, então, usando a expressão utilizada por Miguel Reale na interpretação da Constituição de 1988, que o federalismo brasileiro é trino, tridimensional.<sup>118</sup>

É bem verdade que a autonomia político-administrativa dos Municípios, salvo em alguns períodos, vem sendo reconhecida a partir da Carta de 1891. Desde então, a Federação brasileira desenvolveu-se, não no dualismo da tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas na tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal.<sup>119</sup>

Esse reconhecimento, na Carta de 1988, da realidade histórica do Município, como detentor das mesmas características do Estado-membro na organização federativa brasileira, pode ser tributado a doutrinadores como Hely Lopes Meirelles, apesar da discordância de publicistas como José Afonso da Silva, Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco.<sup>120</sup>

A grande inovação nesse terreno, no entender de Bercovici, foi a inclusão, no art. 29, dos Municípios como componentes da Federação, dotados também do poder de auto-organização, em razão do qual devem elaborar suas próprias leis orgânicas<sup>121</sup>, de modo a tornar completa a autonomia municipal, de vez que mantêm: a capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores; a capacidade de autolegislação, mediante a

<sup>117</sup> OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 56.

<sup>118</sup> CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *Fundação Konrad Adenauer*, Série Debates n. 22, V. I, abril, 2001, p. 84-85.

<sup>119</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 96-97.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>121</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 55.

elaboração das leis sobre as matérias de sua competência; e a capacidade de autoadministração, que o habilita a organizar, a manter e a prestar os serviços de interesse local.<sup>122</sup>

Cuidou o legislador constituinte de reservar aos Municípios competências, parte das quais expressamente enumeradas, e parte implícita, identificável pelo vetor do denominado interesse local, cujo sentido, à vista de solidificada construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência das tribunais, vem a ser o interesse predominante do Município.<sup>123</sup>

É interessante observar que as competências municipais de que trata o art. 30 guardam pertinência com interesses das demais unidades federadas.

Por outro lado, atividades e serviços de tradição municipal como transporte coletivo urbano, polícia de edificações, fiscalização de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo e outros, também se enquadram no campo de incidência do interesse estadual e nacional, embora secundariamente.<sup>124</sup>

Verifica-se um entrelaçamento de assuntos de competência legislativa privativa dos Municípios (art. 30, I), que eles exercerão em relação a assuntos do seu interesse, e de assuntos de competência legislativa concorrente (art. 30, II), em relação às quais lhe incumbe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

O mesmo acontece em relação às competências materiais privativas dos Municípios, que compreendem assuntos de interesse local (art. 30, I), e as materiais comuns a todos os entes federativos.

Dentre as competências municipais previstas no art. 30 da Carta de 19988, está a enumerada no inciso VI, de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental, em consonância com o disposto no art. 211, § 2º, que incumbe os Municípios de atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A educação infantil e a fundamental integram o ciclo denominado educação básica, disciplinada pelo Capítulo II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que tem por

---

<sup>122</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit. p. 97.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 98.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 99-100.

finalidades desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (LDB, art. 22). A educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Deve ser oferecida em creches, para crianças de até 3 (três anos), e nas pré-escolas, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (LDB, art. 29).

O ensino fundamental é obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, devendo ser iniciado aos 6 (seis) anos de idade (LDB, art. 32).

O objetivo da formação básica do cidadão nessa fase tem a ver com os seguintes aspectos: o desenvolvimento da capacidade de aprender, mediante os meios da leitura, escrita e cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (LDB, art. 32).

O ensino ministrado a esse segmento educacional deve adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas (LDB, art. 23, § 2º).

A base curricular deve ser nacional e comum, complementada, em cada sistema de ensino, por uma parte diversificada, que atenda as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (LDB, art. 26, *caput*).

A educação básica deve ser ofertada inclusive à população rural, com as necessárias adaptações às peculiaridades desse meio e da região na qual estiver inserida (LDB, art. 28, *caput*).

A educação infantil destina-se à criança e a fundamental ao adolescente. Esses dois níveis de educação, cuja disponibilização em serviços públicos está assegurada pelo art. 208, I e IV da Constituição como dever do Estado, é o reconhecimento de que são imprescindíveis para o processo formativo da pessoa humana e do cidadão. Atendem a necessidade de garantir a educação como um direito de todos, mediante a sua universalização, nos seus ciclos iniciais.



Empregando a expressão de Bobbio<sup>125</sup>, em uma de suas obras, o mundo atual vive a era dos direitos. Um dos direitos fundamentais é o direito à educação, que se compagina com uma sociedade que vive a era do conhecimento. Processo que deve ser contínuo ao longo de uma existência, o conhecimento depende de uma base que o Estado tem o dever de assegurar a todos, sobretudo, aos mais carentes. Atender o cidadão na realização deste direito é promover sua inserção na sociedade do conhecimento, longe da qual não há saber nem profissionalização nem mesmo emprego ou empreendedorismo.

Em história recente, a educação foi um instrumento empregado com sucesso em outros países, como os asiáticos, para alavancar o desenvolvimento sustentável da sociedade.

No caso brasileiro, pode converter-se em instrumento eficaz para a concretização de um dos objetivos fundamentais do federalismo cooperativo, insito no art. 3º, III, da Carta Magna, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

É essa a missão que está conferida pela Constituição de 1988 aos Municípios. Eles devem tornar-se agentes de responsabilidades educacionais, nos níveis de educação destinados às crianças e aos adolescentes.

Como aos encargos devem corresponder os instrumentos para realizá-los, cabe indagar se os Municípios receberam os meios legais necessários para o cumprimento de suas responsabilidades educacionais.

A propósito, o art. 23 da Constituição<sup>126</sup> prevê a edição de leis complementares - no caso em estudo, de lei complementar destinada à área educacional - para o aprimoramento da coordenação e da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando realizar o modelo de federalismo que o seu texto consagra.

Como, até a presente data, não foi editada a referida lei complementar, é justificável questionar se a sua inexistência impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências em matéria educacional.

---

<sup>125</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Campus. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, 2004. p. V.

<sup>126</sup> "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

[...]

Parágrafo único. Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

A questão foi definida a partir das reflexões de Abrúcio<sup>127</sup> e Bercovici<sup>128</sup>. O primeiro formula o problema com foco na educação, sem mencionar a previsão de lei complementar do parágrafo único, do art. 23, do texto constitucional. O segundo, é genérico em relação às competências, não se referindo especificamente à área educacional.

Enquanto Abrúcio indaga se a atual distribuição de competências constitucionais prejudica os Municípios no desempenho de suas responsabilidades educacionais, Bercovici indaga se a falta da referida lei impede que os Municípios desempenhem suas competências constitucionais.

A simbiose dessas duas perspectivas permite ser mais específico, formulando o problema desta dissertação: a atual distribuição de competências constitucionais, considerando a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23, impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências educacionais?

À questão proposta são apresentadas duas hipóteses, que serão demonstradas, sucessivamente:

- a) a primeira, no Capítulo II, ancorada no posicionamento de Lúcia Valle Figueiredo, de que a falta da citada lei complementar não impede que os municípios desempenhem plenamente suas competências em matéria educacional porque, em se tratando de competências comuns, devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar;
- b) a segunda, no Capítulo III, estribada na doutrina de Bercovici, de que não é a falta da citada lei complementar que impede os municípios desempenharem plenamente suas competências em matéria educacional; o que os impede de exercê-las é a falta de coordenação e cooperação.

---

<sup>127</sup> ABRÚCIO. Entrevista concedida ao Movimento Educação para Todos, no programa Federalismo e Educação. Exibição Youtube. Trata-se de um movimento empresarial que, junto com o governo e a sociedade, organiza a luta para uma educação pública de qualidade para as crianças e jovens do Brasil.

<sup>128</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 31.

## **2 OS MUNICÍPIOS E AS COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS**

O propósito deste segundo capítulo é analisar, estribado em argumento de Lúcia Valle Figueiredo, uma primeira hipótese para a questão formulada nesta dissertação. Contém a assertiva de que os Municípios estão aptos a desempenharem plenamente suas competências educacionais, apesar da falta de lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição. Para tanto, é examinado o papel dos Municípios sob o prisma das competências constitucionais e infraconstitucionais. O estudo deve revelar se os Municípios estão devidamente instrumentalizados do ponto de vista constitucional e infraconstitucional como agentes de responsabilidades educacionais. A análise impõe que se amplie o leque dos dispositivos legais, explicitando diretrizes, metas, estratégias e o financiamento da educação pública, sem os quais esta não se realiza plenamente.

### **2.1 A repartição constitucional das competências**

Como já foi dito, o federalismo é um movimento político que conduz à formação de um único Estado - o Estado federal - que é composto por vários Estados, cada qual conservando sua autonomia, integrados pela entidade central, a União, esta dotada de soberania. Um dos elementos estruturais do Estado federal é a repartição de competências entre os entes federativos.

O problema que passa a ser discutido neste trabalho dissertativo é se os Municípios, uma das entidades federativas, dispõem das competências necessárias para o cumprimento de suas responsabilidades educacionais. Mais precisamente, se a atual distribuição de competências constitucionais, considerando a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23, impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências educacionais.

A primeira hipótese a ser examinada considera que a falta da citada lei complementar não impede que os municípios desempenhem plenamente suas competências em matéria educacional porque, em se tratando estas de competências comuns, devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar.

Trata-se de argumento defendido por Figueiredo<sup>129</sup>. Segundo a autora, embora o art. 23 seja de difícil aplicabilidade, tem eficácia imediata, devendo ser exercido independentemente da existência da lei complementar prevista no seu parágrafo único por se tratar de competências comuns. As competências comuns, segundo ela, impõem às pessoas elencadas no art. 23 o dever de exercitá-las independentemente da cooperação das demais.

Cabe, então, demonstrar essa proposição, examinando, preliminarmente, o quadro geral das competências constitucionais para, ao depois, analisar, dentro desse contexto, as educacionais.

O federalismo cooperativo consignado na Carta de 1988 se caracteriza pelo entrelaçamento das competências do poder central e dos poderes regionais, que conduzem a Federação e os Estados a atuarem cada vez mais de forma conjunta, mediante acordos que projetam um modelo de atuação comum. A execução desses acordos, por parte dos entes federados, depende da titularidade da competência para exercê-los, caso a caso.<sup>130</sup>

A coexistência, em um mesmo território, de dois elementos contraditórios – o particularismo de cada Estado-membro e a coesão de todas as unidades em torno de um poder central – gera uma tensão só superável pelo equilíbrio de forças entre o poder central e o poder regional, que se obtém mediante a repartição de competências entre os entes federados<sup>131</sup>. É a repartição constitucional de competências que materializa a descentralização política, fixando os graus em que se realiza a partilha do poder federal, condicionando a fisionomia do Estado federal.<sup>132</sup>

O funcionamento autônomo e concomitante dos dois níveis de poder é um dos fatores críticos do Estado federal. Exige a partilha desses poderes entre os entes federados, expressos em forma de competências.

Cretela Júnior<sup>133</sup> distingue a competência *latu sensu* da competência *strictu sensu*. Enquanto a primeira consiste na faculdade ampla de legislar, administrar e julgar, a segunda

<sup>129</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios - Licitações. *Revista Trimestral de Direito Público*. Malheiros. 8/1994. p. 27.

<sup>130</sup> TEJADA, Javier Tajadura. Op. cit., p. 12.

<sup>131</sup> TORRES, Silvia Faber. Op. cit., p. 217.

<sup>132</sup> Ibidem, p. 226.

<sup>133</sup> CRETELA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Forense Universitária, 1990, vc. 3, p. 1285.

compreende a capacidade genérica ou potencial para desempenhar serviços públicos federais e de editar atos administrativos e políticos.

As competências, segundo Silva<sup>134</sup>, são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Constituem a faculdade juridicamente atribuída a um órgão ou agente que fundamenta suas decisões.

Em termos mais simples, pode-se dizer que competência, neste caso, é o poder concedido pela Constituição ao ente federativo para atuar em determinada área. É poder no duplo sentido, de faculdade e de dever.

Almeida<sup>135</sup> assevera que a Federação constitui um grande sistema de repartição de competências, que confere substância à descentralização em unidades autônomas.

Horta<sup>136</sup> lembra não ser outra a razão pela qual a doutrina, de modo geral, encara a repartição de competências como "a chave da estrutura do poder federal", "o elemento essencial da construção federal", o pressuposto para a autonomia dos entes federados.<sup>137</sup>

No caso brasileiro, esses poderes e deveres, contidos no sistema e delimitados na Constituição de 1988, combinam praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa<sup>138</sup>, de modo a permitir que cada ente realize a competência que lhe é própria, auxiliando no desenvolvimento econômico e social do todo nacional, visando concretizar o federalismo e a promoção do Estado de Direito. Trata-se de um sistema complexo, que conjuga competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente.

Considerando as fontes mais próximas, a Carta atual inspirou-se na Constituição de 1934 quanto à ideia de um rol de competências comuns a mais de uma esfera<sup>139</sup>. Contudo, o sistema de partilha de competências, como um todo, mais se aproxima do modelo contido na Constituição alemã de 1949: previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos; separação das competências comuns legislativas e não legislativas;

<sup>134</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 483.

<sup>135</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 14.

<sup>136</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: ano 22, nº 87, jul./set.1985, p. 9.

<sup>137</sup> HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: 1964, p. 49.

<sup>138</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p. 58.

<sup>139</sup> Ibidem, p. 60.

previsão de delegação de competências legislativas da União aos Estados pelo legislador federal; repartição vertical da competência legislativa concorrente, incumbindo à União as normas gerais e aos Estados a legislação suplementar.<sup>140</sup>

É nessa partilha de poderes, descreve Almeida<sup>141</sup>, que se apoia toda a estrutura federativa, na qual cada ente foi contemplado com competências próprias.

No pacto federativo brasileiro, ensina Silva<sup>142</sup>, o conteúdo das matérias que plasmam as competências permitem agrupá-las em classes, segundo diferentes critérios, como exposto a seguir.

Primeiramente, quanto à natureza, elas podem ser classificadas em dois grandes grupos com suas subclasses:

1. Competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2º).
2. Competência material, que pode ser: (a) exclusiva (art. 21); (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23).

As competências legislativas consistem no poder atribuído pela Carta Magna ao ente federativo para que possa elaborar leis sobre determinados assuntos. As competências materiais, igualmente chamadas de gerais ou de execução, exprimem o poder atribuído ao ente para a sua execução e realização.

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidade na sua elaboração ou realização material, a competência se distingue em:

- (a) exclusiva, quando é atribuída a um ente com exclusão dos demais, não admitindo suplementariedade nem delegação (art. 21);
- (b) privativa, quando é enumerada como própria de uma entidade, admitindo-se, contudo, sua delegação (art. 22 e seu parágrafo único);<sup>143</sup> neste caso, o poder

<sup>140</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p.60.

<sup>141</sup> Ibidem, p.58-59.

<sup>142</sup> SILVA, José Afonso da. Op.cit. p.483-484.

<sup>143</sup> Na verdade, tanto o termo "exclusivo" quanto o "privativo" exprimem a idéia do que é deferido a um titular com exclusão de outros, segundo os léxicos comum e especializados em terminologia jurídica (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 63).

competente fica autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência;<sup>144</sup>

- (c) concorrente, quando admite a possibilidade de mais de uma entidade federativa dispor sobre o mesmo assunto ou matéria (art. 24, *caput*) e estabelece a primazia da União no que tange a fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); neste caso, cabem duas observações: a primeira, é que à União cabe editar normas gerais, ficando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com a legislação complementar<sup>145</sup>; a segunda, é que, embora o art. 24 não indique os Municípios entre os titulares dessa competência, ela está assegurada no texto constitucional, deslocada para o art. 30, inciso II, como competência de complementar a legislação federal e estadual no que couber.<sup>146</sup>
- (d) suplementar (que é correlativa à competência concorrente), quando atribui o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou, ainda, que supram a ausência ou omissão dessas; é atribuída a um ente para que este possa editar normas que não sejam gerais (art. 24 e seus parágrafos);
- (e) comum, cumulativa ou paralela, quando o seu cumprimento a todos deve incumbir, pois visa preservar valores que sem o concurso de todos os entes federativos não se consegue adequadamente; neste caso, dá-se uma descentralização de encargos em matérias de grande relevância social que extrapolam os limites e espaços individuais dos entes federativos, razão pela qual todos são convocados para uma ação conjunta e permanente, de modo a cooperarem diante das obrigações que cabem a todos.<sup>147</sup>

Pode-se também classificar as competências sob o aspecto da repartição vertical e horizontal.

A repartição vertical de competências acontece quando há possibilidade de diferentes entes federativos legislarem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais, tal como disposto no art. 24.

---

<sup>144</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p. 88.

<sup>145</sup> Ibidem, p.88.

<sup>146</sup> Ibidem, p.88.

<sup>147</sup> Ibidem, p.59 e 114.

A repartição horizontal de competências ocorre quando se tem uma rígida determinação do que cada ente federativo é competente, havendo a enumeração da competência da União e reserva de competência aos Estados e Municípios, havendo um fortalecimento da autonomia dos entes federativos. Exemplo de repartição horizontal são as competências tributárias, em que cada Ente Federativo possui um espaço de atuação determinado pelo legislador constituinte.

O princípio que norteia a repartição de competência é a predominância do interesse. Sendo este geral, as matérias são de competência reservada à União. Sendo o interesse regional, as matérias são de competência dos Estados. Sendo o assunto de interesse local, a competência será dos Municípios.<sup>148</sup>

A Carta Magna adota um sistema complexo para a realização do equilíbrio federativo, mediante repartição de competências fundamentado na técnica de enumeração dos poderes da União, deixando aos Estados os poderes remanescentes e definindo indicativamente os poderes para os Municípios. Além dessa reserva de campos específicos, abre a possibilidade de delegação de competências (art. 22, parágrafo único), prevendo atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em áreas comuns (art. 23) e atuações em que União e Estados podem atuar concorrendo uns com os outros, cabendo à União estabelecer políticas, diretrizes ou-normas gerais, e aos Estados e Municípios suplementá-las.<sup>149</sup>

Desse modo, as competências estão assim distribuídas:

- a) à União, as privativo-administrativas e privativo-legislativas do art. 21 (que enumera as matérias deferidas à atuação política, administrativa, econômica e social das autoridades federais) e do art. 22 (que discrimina as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte das autoridades federais, passíveis, contudo, de delegação aos Estados, em questões específicas, mediante autorização por lei complementar, conforme disposto no parágrafo único do mesmo artigo);
- b) aos Estados, as do art. 25, §1º (que indica competências residuais não enumeradas) e as do § 4º do art. 18 (que indica outras competências estaduais privativas, como as do art. 25, § 2º, de explorar os serviços locais de gás canalizado, do art. 25, § 3º, de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões);

<sup>148</sup> SILVA, José Afonso da. Op.cit., p. 482.

<sup>149</sup> Ibidem, p.482 - 483.



- c) aos Municípios, as do art. 30, inciso I (para legislar sobre assuntos de interesse local) e nos incisos III, IV, V e VIII (especificando outras competências de ordem administrativa).

Não é demais lembrar, ainda, que a tríplice estrutura da federação brasileira, além da União, Estados e Municípios, compreende também o Distrito Federal, ao qual a Constituição atribui, no art. 32, § 1º, as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Vale dizer, cada entidade federativa recebe da Constituição, além da legislativa, competências que a habilitam ao desempenho de outras atividades<sup>150</sup>. Portanto, são competências da União as expressas nos arts. 21, 22, 23, 24, 153 e 154, I do texto constitucional.

Ensina Temer<sup>151</sup> que as competências dos arts. 21 e 22 são expressas e enumeradas, exaurindo as matérias que lhe cabem, exceção às de natureza tributária. As do art. 23 são as competências em comum com os Estados, Distrito Federal e Municípios. As do art. 24, são as concorrentes com os Estados e Distrito Federal. As do art. 153, I a VII, são as competências expressas em matéria tributária. A do art. 154, I, constitui a competência residual em matéria tributária.

No que diz respeito à competência tributária, a Constituição adotou outro arranjo, discriminando os tributos que cada entidade federativa pode estabelecer (art. 145), enumerando os impostos de competência da União (art. 153), dos Estados e Distrito Federal (art. 155) e os dos Municípios (art. 156). Com a União ficou a competência tributária residual, sendo-lhe facultado, mediante lei complementar, criar outros impostos, desde que não sejam cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos demais impostos que a Constituição prevê (art. 154, I), bem como instituir impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa (art. 154,II).

Outro dado da repartição da competência tributária é a previsão da participação dos Estados e do Distrito Federal no produto de impostos federais (art. 157 e 159, II) e dos Municípios no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais (art. 158 e art. 159, § 3º), bem como a destinação de percentuais do produto da arrecadação de impostos da União ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos

---

<sup>150</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p. 67.

<sup>151</sup> TEMER, Michel. Op.cit., p. 79.

Municípios e a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (art. 159, I).<sup>152</sup>

A Constituição confere aos Estados, primeiramente, segundo o art. 25, § 1º, as competências que não lhes sejam vedadas pela próprio texto constitucional. Ou seja, é vedado aos Estados dispor sobre as competências da União (arts. 21 e 22), e as dos Municípios (art. 30).

Compete-lhes, pois, segundo Temer<sup>153</sup>, o resíduo daquilo que não foi conferido à União e ao Município. Ou seja, dispor sobre matéria administrativa envolvendo seus servidores e a organização da Administração Pública local e dos seus agentes políticos, no que diz respeito à responsabilidade.

Expressamente, também lhes são atribuídas as competências tributárias do art. 145 (instituição de impostos, taxas e de contribuição de melhoria) e as do art. 155 (instituição de impostos sobre transmissão causa mortes e doação de bens ou direitos, operações relativas ao ICMS e o IPVA).

Os Estados titularizam, ainda:

- a) as competências comuns, de natureza programática, previstas no art. 23, juntamente com a União, Distrito Federal e Municípios;
- b) as competências concorrentes, exercidas ao lado da União e do Distrito Federal, que visa edição de leis sobre as questões de que trata o art. 24.

Aos Municípios, a Constituição, no art. 30, confere competências próprias, no que diz respeito ao interesse local, que vem a ser os assuntos do seu interesse quando predominantes.

Sendo de interesse local, ensina Temer<sup>154</sup>, o constituinte enumerou, expressamente, no art. 30, III a IX, aquelas que dizem respeito à decretação e arrecadação de tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais.

---

<sup>152</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p. 59-60.

<sup>153</sup> TEMER, Michel. Op.cit., p. 87-88.

<sup>154</sup> Ibidem, p. 87-88.

A Constituição, no art. 32, § 1º, confere ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

No que diz respeito aos impostos, o art. 145 autoriza o Distrito Federal a criar taxas e contribuições de melhoria e o art. 155 refere-se aos impostos que podem ser por ele instituídos: de transmissão *causa mortis* e de doação de quaisquer bens e direitos; o de operações relativas à circulação de mercadorias e serviços e sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Verifica-se que o constituinte separou as competências legislativas privativas (arts. 21 e 22) das competências concorrentes (art. 24). No primeiro caso, a regra é que ao ente competente para o seu exercício seja autorizado normatizar todos os aspectos da matéria envolvida. No segundo caso, a regra é atribuir à União a competência para a edição de normas gerais, deixando aos Estados, Distrito Federal e Municípios a legislação suplementar.

Portanto, além de partilhar entre os entes federativos as competências que cada um deles exerce sem a participação dos demais (as privativas e exclusivas), o constituinte delimitou uma área de competências que podem ser exercidas conjuntamente, em parceria (as concorrentes). Ou seja, em relação a uma determinada matéria podem atuar mais de um ente federativo.

As competências comuns, de natureza material, geral ou de execução estão conferidas, em plenitude, a todos os entes federados por força do art. 23. O fundamento dessa atribuição é o interesse público, que justifica conclamar esforços conjuntos para realizações de cunho social.

No caso, o interesse público se impõe face à necessidade de preservar certos bens e cumprir certas metas de alcance social, que demandam soma de esforços para o atendimento de objetivos que a todos interessam.

Assim, a Constituição, no art. 23, atribui competências materiais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, no art. 24, competências legislativas concorrentes à União, Estados e Distrito Federal.

A omissão do art. 24 aos Municípios é sanada no art. 30, que lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tornando a competência municipal também concorrente ou específica, quando a matéria for de interesse exclusivamente local. Ademais, o

inciso II do art. 30, atribui ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.<sup>155</sup>

Enquanto o art. 23 diz respeito à forma de atuação entre os entes federativo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização das competências materiais comuns, o seu parágrafo único estabelece que lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional.

A respeito, Figueiredo indaga: "*Quid juris*, inexistente a lei complementar? Ficariam inibidas as competências?"<sup>156</sup>

À autora esse entendimento não se lhe afigura. Ao revés, entende que as competências são funções atribuídas ao ente, em caráter de obrigatório desempenho. Entendidas as normas constitucionais como dotadas de eficácia, verifica-se que "as pessoas elencadas no art. 23 devem exercitar plenamente a competência, mesmo sem se denotar a cooperação, que deveria se dar, se editada fosse a lei complementar."

Vale dizer, a falta da citada lei complementar não impede que os municípios desempenhem plenamente suas competências nas matérias de que trata o art. 23 porque, em se tratando de competências comuns, devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar.

Neste caso, o princípio que é válido para as áreas em geral, aplica-se a cada área em particular, como à educacional, em específico.

As competências legislativas educacionais estão assim definidas:

- a) à União, por força da competência legislativa privativa conferida pelo art. 22, XXIV, incumbe legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e, em razão do mandamento contido no art. 211, § 1º, organizar o sistema federal de ensino e dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

---

<sup>155</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 27.

<sup>156</sup> Ibidem, p. 27.

- b) aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em virtude da competência legislativa concorrente de que trata o art. 24, IX, incumbe legislar sobre educação mediante normas gerais, restrita a normas complementares para os seus sistemas de ensino
- c) aos Municípios, conforme o art. 30, I, incumbe legislar sobre assuntos de interesse local.

As competências materiais comuns da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios estão definidas nos arts. 23, V, e 211, §§ 1º *usque* 3º, da forma seguinte:

- a) É competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (arts. 23, V);
- b) As competências devem ser assim partilhadas entre os entes federativos (art. 211, §§ 2º e 3º):
  - b.1) a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º);
  - b.2) os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º);
  - b.3) os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º).

No rol das competências enumeradas pelo art. 23 cabe destacar, para o propósito deste estudo, a constante do inciso V: "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência."

O parágrafo único do art. 23 estabelece que lei complementar, no caso, aplicável à educação e inexistente até o momento, fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional.

Logo, seguindo o entendimento de Figueiredo, a falta da citada lei complementar não impede que os municípios desempenhem plenamente suas competências educacionais porque, por se tratar de competências comuns, devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar.

Por outro lado, há uma vinculação entre as competências materiais comuns do art. 23 e as competências legislativas, atribuídas pelo art. 24 à União, Estados e Distrito Federal, que podem exercê-las concorrentemente. Essa mesma competência foi estendida aos Municípios pelo art. 30, II.

O art. 24 atribui à União competência de elaborar normas gerais, quando da sua atuação legislativa concorrente com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao Estado incumbe o aperfeiçoamento regional das normas gerais estabelecidas pela União, enquanto que aos Municípios cabe a suplementação da legislação federal e estadual, desde que não exceda os limites da legislação sobre assuntos de interesse local.<sup>157</sup>

Enquanto o art. 23, das competências materiais comuns, realça a figura da cooperação, o art. 24, das competências concorrentes, faz aflorar o princípio da subsidiariedade, sobretudo no que se refere ao Município, de vez que a entidade maior deve se abster de realizar aquilo que a entidade menor pode fazê-lo.

No rol das competências enumeradas pelo art. 24 cabe destacar a constante do inciso IX: "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto".

A autorização conferida à União, no âmbito da legislação concorrente, limita-se à elaboração de normas gerais.

As normas gerais são regras jurídicas aplicáveis uniformemente sobre todo o território nacional, devendo ser observadas, sem distinção, pela própria União e pelos demais entes federados. Elas devem apresentar conteúdo genérico e amplo, não esgotando o assunto, de sorte que possam ser objeto de detalhamento pelos outros entes federativos.

---

<sup>157</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op.cit., p. 28.

Almeida faz notar que os termos "comum" (art. 23) e "concorrente" (art. 24) são empregados no mesmo sentido, de uma convocação de todos os entes federados para uma ação conjunta diante de obrigações que incumbem a todos eles.<sup>158</sup>

Os Estados e Municípios, no exercício da competência legislativa concorrente tanto podem complementar normas gerais como suprimir lei federal inexistente.<sup>159</sup>

É o que se constata da leitura dos parágrafos do art. 24, que explicitam a regra da competência concorrente vertical ou não cumulativa, definindo parâmetros segundo os quais deve orbitar a atuação dos entes federados:

- a) o § 1º dispõe que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normais gerais não exclui a competência suplementar dos Estados;
- b) a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados;
- c) inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades;
- d) a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe couber.

Deve ser lembrado o destaque de Bercovici <sup>160</sup>, segundo o qual é mediante o art. 23 que a Constituição Federal de 1988, suplantando a fase dualista, instituiu o federalismo de cooperação, elencando matérias cuja competência é comum entre União, Estados e Municípios.

É igualmente no âmbito da repartição de competências que a Constituição Federal integra, no texto das competências concorrentes do art. 24, o princípio da subsidiariedade, para se alcançar o equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade.

---

<sup>158</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p.113-114.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>160</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p.56.

Conforme Torres<sup>161</sup> a subsidiariedade está implícita no princípio federativo das competências concorrentes quando exige que a comunidade maior ou central realize somente o que as periféricas não podem fazê-lo por si mesmas. Ou quando estabelece que aquilo que uma comunidade inferior pode fazer por si mesma não deve ser absorvido por uma comunidade superior.

A transferência de competências do poder central e dos poderes regionais para os locais pode beneficiar os Municípios e, conseqüentemente, os seus cidadãos na disponibilização de políticas públicas ligadas à educação.

Almeida<sup>162</sup> avalia como positivo esse modelo idealizado para a repartição de competências da Constituição de 1988, entendendo que sua utilização atende ao propósito de se alcançar maior descentralização, sem prejuízo da direção uniforme, visando um federalismo de equilíbrio.

Verifica-se, à vista do exame da repartição de competências estabelecido pelo federalismo educacional brasileiro, que os Municípios dispõem dos instrumentos constitucionais necessários para realizarem sua missão educacional, independentemente da inexistência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988. Os Municípios podem executar plenamente suas competências educacionais porque, em se tratando de competências materiais comuns, as do art. 23 da Constituição Federal devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar.

O estudo examinou os marcos regulatórios da educação brasileira. Vale dizer, as diretrizes e bases da educação (Lei nº 9.394, de 1996), as principais regras do financiamento da educação pública, mormente do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007) e o Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014). O exame permitiu demonstrar que, também sob esse aspecto, os Municípios se encontram instrumentalizados para atuarem como atores no processo da educação básica nacional.

Considerando que os Municípios podem avançar além das metas e estratégias concebidas no PNE, o estudo promoveu uma incursão no campo de ideias situadas na fronteira do conhecimento, trazendo, em apertada síntese, propostas inovadoras de Unger para a educação brasileira.

---

<sup>161</sup> TORRES, Silvia Faber. Op. cit., p. 212.

<sup>162</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op.cit., p. 61.



## **2.2 Os marcos regulatórios infraconstitucionais do sistema educacional brasileiro**

Dando prosseguimento à análise iniciada no item anterior, cabe indagar se, sob o aspecto infraconstitucional, os Municípios também estão instrumentalizados para atuarem como agentes de responsabilidades educacionais.

Como foi exposto no subitem 1.4 (Estabelecendo as diretrizes e bases do federalismo educacional brasileiro), a organização do sistema educacional brasileiro está assentada nas regras da Constituição de 1988, regulamentadas pelas Leis nº 9.394, de 20 dezembro de 1996, e nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Ainda integra esse conjunto a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A Lei nº 9.394, de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), a Lei nº 13.005, de 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei nº 11.494, de 2007, dispõe sobre o financiamento da educação pública.

Esses diplomas constituem os marcos regulatórios infraconstitucionais da educação brasileira e instrumentalizam os Municípios para o desempenho da missão educacional que lhes é conferida.

O texto da LDB permite alguns destaques, além daqueles tratados no subitem 1.4 do Capítulo, direcionados para o tema tratado nesta dissertação.

O primeiro, é que a LDB distribui funções, atribuições e responsabilidades. Estabelece uma base nacional comum para os currículos do ensino fundamental e médio, que deve ser diversificada, de acordo com as características regionais (art. 26)

Mantém a exigência de uma língua estrangeira moderna, a partir da 5ª série, e de duas línguas (uma opcional, de acordo com as possibilidades da instituição) no ensino médio.

A classificação dos alunos nas séries iniciais passa a admitir a promoção, identificada no texto também como "progressão continuada" ou a "progressão parcial" ou "progressão regular por série". Consiste na aprovação automática de alunos da 1ª até a 5ª série, pressupondo um acompanhamento personalizado, com o intuito de evitar a evasão escolar e a repetência nos primeiros anos de estudo (art.24; art.32, inciso 2º).

A educação básica poderá ser organizada tanto em séries anuais como em períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

A verificação do rendimento escolar deve ser contínua e cumulativa (art. 23), e a recuperação deve dar-se, de preferência, paralelamente ao período letivo (art. 24).

A frequência continua sendo exigida em, no mínimo, 75%, exceto para os sistemas de ensino não presenciais.

A letra e o espírito da LDB são no sentido de dar atenção específica à questão dos professores.

O magistério deve ser valorizado, estabelecendo-se critérios de ingresso e acenando para a necessidade de plano de carreira nas instituições (art. 67), visando assegurar o aperfeiçoamento continuado ao profissional da educação.

Estabelece a criação de um piso salarial profissional, a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho. Determina um período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluídos na carga horária (art. 67).

São criados os Institutos Superiores de Educação destinados à preparação de docentes em nível superior (curso de licenciatura, graduação plena), com formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (art. 62).

Define a carga horária mínima de 800 horas, em 200 dias letivos, excluídos os exames finais, para o ensino fundamental (anterior 1º grau) e o ensino médio (anterior 2º grau).

Dispõe sobre o ensino profissionalizante como curso independente do ensino médio e sobre a necessidade de se reduzir gradativamente o número de alunos em sala de aula (art. 25). Trata do atendimento aos alunos portadores de necessidades especiais (art. 60, parágrafo único)

Um dos aspectos importantes da LDB é a preocupação com a necessidade de o aluno permanecer mais tempo do seu dia no espaço escolar e menos tempo de sua vida fora da

escola (principalmente no intuito de contribuir para o término da repetência nas primeiras séries). Por isso, em sintonia com as tendências dos mais modernos métodos pedagógicos, prevê a progressiva ampliação do número de horas do aluno na escola (art.34).

O aspecto positivo dessa ideia é elevar a presença e a participação dos pais na vida da comunidade escolar, além de propiciar aos alunos de classes de baixa renda a possibilidade de aprofundar seus estudos em um ambiente muitas vezes mais adequado do que o de suas casas.

A concretização dessa ideia importa em construção de locais mais apropriados para a realização do processo ensino-aprendizagem.

A LDB propõe uma mudança curricular com a abrangência e a flexibilidade de conteúdos. Sugere a busca coletiva do saber e a possibilidade do aluno construir o próprio conhecimento, aliando o saber local e o global.

Outro aspecto importante destacado pela LDB é a importância da abertura da escola à modernidade, sobretudo considerando os avanços da informática e sua interação com as gerações atuais.

De outra parte, a Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2024, representa um desafio para a educação do País, em termos de metas a serem executadas ao longo da próxima década. Retoma desafios de longa data como, por exemplo, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a superação das desigualdades educacionais.

O objetivo explícito no citado diploma legal é o da busca por educação de qualidade, de melhorias das condições do trabalho docente, da sua qualificação profissional, de melhores salários.

A preocupação com a formação do aluno ultrapassa a preparação para o trabalho, enfatizando o conjunto de valores morais e éticos que dão fundamento à sociedade.

Os princípios da democracia e do respeito aos direitos humanos aparecem como fundamentos da gestão democrática da educação pública, ao tempo em que são destacadas as diretrizes relativas à promoção da cidadania e à erradicação de todas as formas de discriminação.

Outro aspecto implícito nas metas estabelecidas é o da aplicação de recursos públicos em educação na proporção do Produto Interno Bruto -PIB, de modo a assegurar atendimento às necessidades de expansão do ensino, com padrão de qualidade e equidade.

Esse aspecto, apenas sugerido na Lei nº 13.005, de 2014, é complementado e aprofundado pela Lei nº 11.494, de 2007, que dispõe sobre o financiamento da educação pública, estabelecendo fontes e especificando a aplicação dos recursos públicos, assegurando o atendimento às necessidades educacionais do ensino ministrado nas etapas de educação infantil e ensino fundamental. Os tópicos mais importantes dessa lei, pertinentes ao objeto formal deste estudo, serão tratados especificamente no próximo item deste Capítulo (O financiamento público da educação básica no Brasil).

Espera-se desse arranjo legal resultados capazes de contribuir para a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.

Portanto, o marco infraconstitucional do sistema educacional brasileiro está determinado: as diretrizes e bases da educação (Lei nº 9.394, de 1996), as principais regras do financiamento da educação pública, mormente do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007) e o Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014).

Vê-se que os Municípios, também sob o aspecto infraconstitucional, estão devidamente instrumentalizados para o desempenho de suas responsabilidades educacionais, sendo atores no processo da educação elementar.

Contudo, como a oferta da educação pública não se concretiza sem recursos, merece destaque o seu financiamento, a ser tratado no item seguinte.

### **2.3 O financiamento público da educação básica no Brasil e outras ações vinculadas.**

A organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição de 1988, as Leis das Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação, está assentada na partilha de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios.

A pedra angular do sistema, nos termos do inciso V do art. 23<sup>163</sup>, é o acesso de todos à educação de qualidade, estabelecido como competência comum dos entes federados. O ciclo do processo educacional, nos níveis infantil e fundamental, é responsabilidade prioritária dos Municípios.

Como foi apresentado, a repartição de competências constitucionais e sua regulamentação mediante diplomas infraconstitucionais instrumentalizam os Municípios, do ponto de vista legal, para o desempenho de suas responsabilidades educacionais.

Cabe indagar se os Municípios dispõem de recursos financeiros para concretizar essa nobre missão, fundamental para a construção do cidadão, de vez que a garantia da educação como um direito de cidadania está intimamente ligada ao seu financiamento por parte do poder público.

O modelo da repartição de competências repercute no financiamento e manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. O atendimento à educação infantil, oferecida pelo Estado gratuitamente, independentemente da condição social do aluno, realizando o princípio da educação como direito de todos, está vinculada ao seu financiamento por parte do poder público.

Nesse sentido, o art. 211 da Carta de 1988 estabelece a responsabilidade de cada ente federado de modo a garantir a oferta da educação básica, vinculando um percentual de recursos específicos que cada um deles deve aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme disposto no art. 69, *caput*, da LDB.

Os recursos para a MDE estão vinculados constitucionalmente à receita de impostos, tributos arrecadados basicamente dos fatos geradores do patrimônio, consumo e renda. Como se fossem impostos, são também incluídas as receitas provenientes de transferências que tenham como origem os impostos.

Deve ser lembrado que a União, por força das regras constitucionais, figura como protagonista no sistema educacional brasileiro, incumbindo-lhe, como governo central:

a) organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios;

---

<sup>163</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;”

- b) financiar instituições de ensino público federais e exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios;
- c) cuidar da educação pública de terceiro grau, conforme inciso IX do art. 9º da LDB.<sup>164</sup>

O art. 212<sup>165</sup> da Carta Magna determina que, anualmente, a União aplique, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo de dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios o mínimo de vinte e cinco por cento, respectivamente, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Ou seja, para garantir o pressuposto orçamentário que o ensino público demanda, vinculou-se parcela da receita tributária.

Os §§ 1º, 2º e 6º do art. 212 são normas autoaplicáveis, de eficácia plena, segundo a classificação de Silva<sup>166</sup>. O § 3º está vinculado ao plano nacional da educação e os §§ 4º e 5º são de conteúdo programático, dirigidos à ordem econômica e social, segundo a mesma classificação.

<sup>164</sup> "Art. 9º A União incumbir-se-á de:

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino."

<sup>165</sup> "Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação."(Nova redação dada pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.( Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006".

<sup>166</sup> Classificam-se como normas gerais de eficácia plena aquelas que se aplicam e produzem efeitos essenciais, integral e imediatamente, desde a entrada em vigor da Constituição de 1988. A norma de conteúdo programático é uma espécie de norma de eficácia limitada, cuja aplicação plena depende de legislação futura que lhe integre eficácia e dê capacidade de execução. (SILVA, José Afonso da. Op.cit. p. 482.)

Por sua vez, a Lei nº 9.394, de 1996, a LDB, em harmonia com o texto constitucional, estabelece, dentre outras atribuições, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração (art. 8º), cuja concretização depende de financiamento e manutenção.

Com vistas à execução desse encargo, a União conta com recursos ordinários do Tesouro (decorrentes dos impostos em geral) e de várias contribuições sociais (quota federal do salário-educação, parte da contribuição social sobre o lucro líquido, sobre a seguridade social, receitas brutas de concursos de prognósticos, valores do Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza e, principalmente, da aplicação do salário-educação, em quota federal, do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) <sup>167</sup> e outros fundos destinados à educação, como fontes adicionais de recursos.

A alocação desses recursos implica planejamento, que compreende a fase do orçamento anual, lei (LOA) que prevê todas as fontes de receitas e despesas públicas anuais. A LOA orienta a execução dos planos governamentais, em níveis federal, estadual, distrital e municipal, de acordo com o detalhamento estabelecido pela Lei nº 4.320, de 1964.

Objetivando impedir que esses recursos venham a ser utilizados para financiar ações que não se configuram como educacionais, a LDB define, no art. 70, o que pode, e no art. 71, o que não pode ser considerado despesa, para efeito da MDE.

É interessante observar que a fiscalização dos recursos é tarefa atribuída também à comunidade, razão pela qual, nesse aspecto, assumem um primeiro plano o princípio constitucional da transparência e o princípio de administração pública da publicização de seus atos, razão pela qual a peça orçamentária deve ficar à disposição de qualquer cidadão para apreciação.

A função da União, repetindo a regra constitucional do art. 211, § 1º e a do art. 8º, § 1º, da LDB, é de coordenação da política nacional de educação, de articulação com os diferentes níveis e sistemas e de atuação redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Em resposta a esse comando constitucional e legal, a União assumiu uma postura proativa, com a instituição de programas e distribuição dos recursos federais correspondentes,

---

<sup>167</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op.cit., p. 87.

objetivando criar parâmetros nacionais no combate às desigualdades regionais. Criou, ainda, outros instrumentos de participação e inclusão social no campo educacional, como exposto na sequência.

Programas e recursos federais já vinham sendo praticadas na experiência administrativa brasileira. Todavia, sob a égide da Carta de 1988, a diferença reside na maior transparência e participação dos governos subnacionais.<sup>168</sup>

O incremento desse esforço nacionalizante do governo federal para efetivar o regime de colaboração foi a utilização de instrumentos que mensuram resultados, criados na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (de 01/01/1995 a 01/10/2003) e aperfeiçoados no período subsequente, do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (de 01/01/2003 a 01/01/2011).<sup>169</sup>

Nesse sentido, a ação mais importante foi a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos estaduais (FPE, ICMS, cota do IPI-Exp) e municipais (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-EXP), além de compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.<sup>170</sup>

A proposta do FUNDEF estabeleceu:

- a) um valor mínimo por aluno, a ser despendido anualmente;
- b) a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o tamanho da rede em termos de número de matrículas;
- c) destinação de uma parte do orçamento ao salário e à capacitação de professores;
- d) destinação, por parte da União, de uma verba suplementar aos Estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano.<sup>171</sup>

Com a aplicação dos recursos do FUNDEF, houve um incremento de recursos para os municípios em todos os 26 Estados da federação, principalmente na Região Nordeste. Ao

---

<sup>168</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 62.

<sup>169</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>170</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. op. cit., p. 84.

<sup>171</sup> Ibidem, p. 84.



mesmo tempo, impulsionou um crescimento da rede municipal, da 5a. a 8a. séries e, principalmente, da 1a. a 4a. séries.<sup>172</sup>

Os dados demonstram que o FUNDEF cumpriu o seu objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema, se aproximando da universalização do acesso a essa etapa escolar e incentivando a assunção de responsabilidades por parte dos Estados e Municípios nesse processo.<sup>173</sup>

Esses bons resultados justificaram a manutenção de boa parte de suas diretrizes pelo governo seguinte, do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, levando a sua substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), criado em 2007, pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para vigorar até 2020, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).<sup>174</sup>

Na verdade, foi preponderante para a citada substituição o fato de que o FUNDEF vinculava 60% dos recursos da educação somente para a etapa da educação básica, não contemplando as demais etapas e modalidades de ensino. Com isso, muitos Municípios alegavam insuficiência de recursos para a implementação da educação infantil e da educação de jovens e adultos. A realidade exigia uma política de financiamento que atendesse a toda a educação básica e não apenas ao ensino fundamental.

O FUNDEB configura um importante compromisso da União com a educação básica - e não apenas com a educação infantil - vez que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais, o que possibilita o financiamento de todas as etapas da educação básica, reservando recursos para os diferentes programas envolvidos. Ao fazê-lo, pretende atingir o mesmo nível de universalização no ensino médio e na educação infantil <sup>175</sup>, embutindo a filosofia de materializar a visão sistêmica da educação, que compreende todas as etapas da educação básica: creche, educação infantil, ensino fundamental e médio e educação para jovens e adultos.<sup>176</sup>

Vários tributos estão envolvidos na composição dos impostos que formam o FUNDEB: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios

<sup>172</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 60.

<sup>173</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>174</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669)>.

<sup>175</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 60.

<sup>176</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Op.cit.

(FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios.

A estratégia consiste em distribuir os recursos, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões do País, direcionando, para as regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano, a complementação do dinheiro aplicado pela União<sup>177</sup>. Ou seja, a destinação dos investimentos é feita segundo o número de alunos da educação básica registrado nos dados do censo escolar do ano anterior, sendo o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos realizados - em escalas federal, estadual e municipal - por conselhos criados especificamente para esse fim, cujos membros terão a capacitação promovida pelo Ministério da Educação.<sup>178</sup>

Segundo estabelecido no art. 60, VIII, do ADCT, a receita estadual e a receita municipal destinada vinculadas à educação básica, devem ser totalmente aplicada nesse segmento. E sempre que, no Distrito Federal e nos Estados, o valor por discente não lograr o mínimo nacional estabelecido, a União, de acordo com os arts. 4º a 7º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, complementará os recursos do FUNDEB, visando garantir a realização das ações educacionais programadas.

A educação básica deve receber: até 30%, a título de complementação da União (art. 60, do ADCT); 25% da receita total dos Estados e Municípios (art. 212, *caput*, da Constituição Federal, do art. 60, *caput*, do ADCT e do art. 1º, parágrafo único e 3º, ambos da Lei nº 11.494, de 2007); as contribuições sociais do salário-educação recolhido por empresas (art. 212, § 5º, da Constituição Federal); os repasses do FUNDEB, dos quais 60% devem ser destinados ao pagamento dos docentes da educação básica em efetivo exercício.

---

<sup>177</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Op.cit.

<sup>178</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op. cit., p. 85.

Busca o FUNDEB realizar o processo ensino-aprendizagem a partir de um padrão mínimo de qualidade, cujo referencial é o custo-aluno-qualidade.<sup>179</sup>

O FUNDEB não pode ser caracterizado como federal, estadual ou municipal. Trata-se de um fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo. A distribuição dos recursos arrecadados é realizada pela União e pelos Estados, com participação do Banco do Brasil, como agente financeiro. A distribuição desses recursos se dá em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no número de alunos.<sup>180</sup>

Guedes<sup>181</sup> defende que esse fundo, por sua natureza, se insere no ambiente de transferências de recursos financeiros para correção de disparidades econômicas no federalismo fiscal.

Dependendo da ótica sob a qual for observada a dinâmica do FUNDEB, ficará em evidência o aspecto federal (a União participando da composição e distribuição dos recursos) ou o aspecto estadual (os Estados participando da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) ou o municipal (os Municípios participando da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).<sup>182</sup>

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens adultos), da sua duração (fundamental de oito ou nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observados os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.<sup>183</sup>

<sup>179</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op. cit., p. 85.

<sup>180</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669)>.

<sup>181</sup> NUNES, Cleucio Santos; GUEDES, Jefferson Carús. Razões históricas do desequilíbrio regional e federativo (Parte I). *Revista Forum de Direito Financeiro e Econômico - REDFE*. ano 1, n.1 (mar/ago.2012) Belo Horizonte: Forum, 2012, p.40.

<sup>182</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Op.cit.

<sup>183</sup> Ibidem.

A passagem, no governo Lula, do FUNDEF para o FUNDEB, buscou atender uma crítica segundo a qual, no governo FHC, muitos Estados e Municípios, se queixavam de não participarem o suficiente na formulação do programa, aspirando um envolvimento maior.<sup>184</sup>

Por essa razão, foram fortemente envolvidos no processo do FUNDEB prefeitos, governadores, fóruns federativos da área da educação, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).<sup>185</sup>

Embora o FUNDEF e o FUNDEB tenham promovido maior municipalização na gestão educacional, não se pode dizer ainda que o regime de colaboração, no estágio em que se encontra, seja hoje no país realidade compatível com o federalismo cooperativo e subsidiário previsto na constituição. Para tanto, seria necessário uma maior articulação desse regime com um efetivo sistema nacional de educação, nos moldes sinalizados pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.<sup>186</sup>

É inegável, todavia, o peso substantivo do FUNDEB na manutenção da educação básica, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde as unidades escolares funcionam aquém dos parâmetros médios aferidos pelos Municípios de áreas mais desenvolvidas do país, como apontam os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2014.<sup>187</sup>

A garantia do financiamento da educação é imprescindível para a efetivação do direito à educação. O acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos vêm se efetivando por meio de mecanismo de controle social, especialmente pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, do qual devem participar entidades de classe (sindicatos, associações de professores, associações de pais e mestres, etc.) na indicação de seus membros, de modo a dar-lhe legitimidade e transparência.

Em síntese, a LDB especifica a responsabilidade de cada ente federativo em relação a cada nível de ensino, e a Lei nº 9.424, de 1996, que dispõe sobre o FUNDEB, define a aplicação de recursos no ensino fundamental, estabelecendo o percentual de financiamento adequado para cada nível de ensino.

---

<sup>184</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 64.

<sup>185</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>186</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>187</sup> BRASIL. IDEB- Resultados e Metas. Versão atualizada em 14/08/2014. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>.

No caso da educação infantil, a vinculação de recursos é da ordem de 10% dos orçamentos municipais porquanto, do total dos 25% de recursos constitucionalmente destinados à educação, 15% são destinados ao ensino fundamental. Os Municípios não podem gastar com nenhum outro nível de ensino, devendo ater-se exclusivamente ao ensino infantil e fundamental. E, à medida que cresce o número de matrículas no ensino fundamental, os recursos adicionais devem vir do fundo estadual, sem prejuízo dos recursos da educação infantil.

Desse modo, a educação pública brasileira é mantida, em regime de cooperação, por recursos financeiros de todos os entes federados, conforme o art. 212 da Carta Magna, e por verbas transferidas por meio do FUNDEB, segundo a Lei nº 11.494, de 2007, e do FNDE, segundo o art. 60, do ADCT. Vale dizer, os recursos para o ensino infantil e fundamental estão assegurados pela regra constitucional, segundo a disciplina estabelecida tanto pela LDB quanto pelo FUNDEB.

O art. 5º da LDB propugna que o acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo que pode ser exigido por qualquer cidadão, grupo, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe e o Ministério Público.

Como estão assegurados os recursos financeiros, não se deve cogitar da postura passiva do poder público municipal, referida no citado artigo. Ao revés, por dispor dos recursos necessários, impõe-se aos Municípios uma postura proativa no desempenho de suas responsabilidades de agentes no processo educacional, nos ciclos infantil e fundamental.

Segundo os dados do IDEB, divulgados em 2014, as transferências da União para os Estados evoluíram de R\$ 2,9 bilhões, em 2007, para R\$ 9,2 bilhões, em 2013. A maior parte desse montante é destinada ao pagamento de salários de professores, compra de equipamentos e manutenção da merenda e do transporte escolares.

Entretanto, de acordo, por exemplo, com os mesmos dados, esse reforço financeiro não foi suficiente para elevar a qualidade de ensino das redes públicas estaduais e municipais a um patamar de excelência, o que demonstra que dispor de recursos financeiros é de medular importância, mas que os resultados programados também dependem de uma gerência de qualidade que parece ainda inexistir em nível adequado.

Infelizmente, a maioria dos 5.570 Municípios brasileiros sofre de forte dependência em relação aos governos federal e estadual. Caso não recebam a ajuda necessária, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas educacionais pelas quais são responsáveis.<sup>188</sup>

Pelo lado empírico, esses Municípios, à vista de números apontados por pesquisas (por exemplo, PIB, IDH), ostentam acentuada heterogeneidade, bem como, quando agrupados regionalmente, disparidades entre eles. São diferenças em termos econômicos, financeiros, políticos, históricos, culturais e administrativos.<sup>189</sup>

Por isso, nem todos os Municípios dispõem das necessárias condições para conceber e implementar todas as políticas públicas educacionais que lhe são afetas, relativas ao ensino fundamental, por conta de fatores como a baixa capacidade administrativa local, a má distribuição dos gastos públicos municipais e a dificuldade em criar parcerias com outros Municípios. Para fazê-lo, dependem primeiramente do protagonismo da União e da colaboração dos Estados, uma vez que a rede pública existe em ambas as esferas. Necessitam, por vezes, da colaboração de outros Municípios, sobretudo quando mais próximos.<sup>190</sup>

Na prática, os recursos são disponibilizados aos Municípios muitas vezes em montantes aquém da magnitude das demandas educacionais, sempre a desafiar o seu uso racional para obter os melhores resultados possíveis.

Em 2010, por exemplo, o investimento público direto em educação chegou a 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB). A maior parte dos recursos – 4,3% do PIB – foi aplicada na educação básica. O investimento no ensino superior correspondeu a 0,8% do PIB.<sup>191</sup>

Apesar de o maior montante dos recursos estar concentrado na etapa básica, o estudante do ensino superior é o que recebe o maior investimento proporcionalmente. Enquanto os governos municipais, estaduais e a União gastaram R\$ 3.580 por aluno da educação básica, no ensino superior, o valor investido por matrícula foi cinco vezes maior: R\$ 17.972.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op.cit., p. 47.

<sup>189</sup> BRASIL, IBGE. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Síntese de Indicadores Sociais 2014. Perfil dos Municípios brasileiros 2012.

<sup>190</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 47.

<sup>191</sup> BRASIL. PORTAL BRASIL. Ideb.Inep.Mec. Investimento público em educação. Disponível Internet.

<sup>192</sup> Ibidem.

Da leitura da série histórica produzida pelo INEP, verifica-se que o patamar do investimento público em educação em relação ao PIB vem crescendo anualmente, permanecendo inalterada, contudo, a mesma tendência.

O resultado é uma pirâmide invertida, em termos de fonte de financiamento: no ápice, está o ensino superior, a cargo da União, que atende a um universo de alunos inferior ao do ensino básico, mas dispondo, proporcionalmente, de mais recursos que o ensino fundamental; na base, estaria a educação fundamental, que atende a um universo de alunos muito maior do que o do ensino superior, mas dispondo de um patamar de recursos proporcionalmente inferior ao destinado ao ensino superior. Ou seja, a educação básica, que ostenta uma clientela maior, dispõe, proporcionalmente, de menos recursos que o ensino superior, que ostenta uma clientela menor?

Do ponto de vista estratégico, essa distorção, é um dos nós mais decisivos que os Municípios precisam desatar, com vistas ao melhor cumprimento de sua missão constitucional.

Esse ponto - como os recursos fiscais devem ser repartidos entre os entes federados de sorte que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas respectivas responsabilidades - constitui uma das questões centrais de um regime federativo.<sup>193</sup>

Um regime de financiamento de políticas educacionais voltados para assegurar a todo cidadão brasileiro o acesso, a participação e a conclusão de todo o ciclo do ensino infantil e fundamental deve ser parte de um modelo de federalismo fiscal que considere permanentemente: a repartição das competências tributárias; a promoção do equilíbrio na repartição da arrecadação tributária entre o governo federal, os Estados e os Municípios (ajuste vertical); a adoção de um regime de ajuste fiscal para corrigir os desequilíbrios na repartição dos recursos entre Estados e Municípios.<sup>194</sup>

Garantir a fonte de financiamento é fundamental para a cobertura do direito à educação, sem a qual o direito social consagrado na Constituição perde sua eficácia, reduzindo o seu potencial, prejudicando realizações que beneficiariam a coletividade.

---

<sup>193</sup> REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 71. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte I, Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil.

<sup>194</sup> REZENDE, Fernando. Op. cit., p. 84-85.

Daí o monitoramento que os Municípios devem proceder em relação aos recursos recebíveis, especialmente aqueles que lhes são destinados pelo FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007).

Além da instituição desses programas financeiros e da distribuição dos recursos correspondentes, merecem destaques outras ações do Governo Federal, que repercutem na gestão estadual e municipal da educação: o ENEM, o PROUNI e o IDEB, este já citado anteriormente.

O Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM foi criado<sup>195</sup> a partir dos princípios definidos na LDB/1996 e materializado na Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998, com o intuito de fornecer subsídios para correções de rota, elaboração de novas matrizes, formulação de políticas e discussão de financiamentos a partir dos resultados mensurados. Enfim, o exame foi pensado como um instrumento de aprimoramento do sistema educacional.

O exame está inserido no conjunto do Sistema Nacional de Educação (SNE), como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), gerenciados pelo MEC e pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Inicialmente, o objetivo do exame era ser um instrumento de avaliação das competências e habilidades básicas apreendidas durante o ensino médio para a inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho e sua integração política e social.

A primeira prova foi aplicada em 1998 e, desde então, o número de inscritos vêm crescendo a cada edição, motivado por fatores como a gratuidade e o interesse crescente manifestado pelas universidades. No segmento gratuidade, estão os casos como dos alunos da rede pública, dos que concluíram o supletivo nos 12 meses anteriores à data da inscrição e dos que se declaram carentes. Já as universidades apostam na possibilidade de sua utilização como veículo de ingresso na faculdade pretendida pelo aluno.

É importante considerar que, como forma de sensibilizar a comunidade escolar, o INEP, dentre outros procedimentos, tem encaminhado o Boletim de Resultado da Escola

---

<sup>195</sup> QUINALIA, Cristiana Leão; SLONIAK Marco Aurélio; DORES, Moacir das. Política pública de educação - uma análise do Enem: exame nacional do ensino médio no Distrito Federal. *Universitas/JUS*, v. 24, n. 1, jan./jun.2013, p. 67.



àquelas que declaram que 90% dos seus alunos participam do certame, o que vem estimulando a competição entre elas, inclusive na disputa por mais recursos.<sup>196</sup>

Evidentemente, a competição entre as escolas na busca de melhores resultados no exame, acaba levando à reflexão sobre o ensino enquanto construção de conhecimentos e de desenvolvimento de habilidades específicas. Consequentemente, o papel do professor como facilitador e mediador desse processo torna-se alvo de questionamento. Então, escolas, conteúdos, currículos e demais agentes envolvidos nesse processo sofrem a salutar demanda por um realinhamento.

Em 2009, em nova etapa, o certame foi reformulado e chamado de Novo ENEM. Além de se tornar um instrumento de indução à reestruturação dos currículos de ensino médio, passou:

- a) a integrar o Sistema de Seleção Unificada (SISU), como uma forma de ingresso nas universidades públicas federais, ou para obtenção de financiamento através do FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior);
- b) servir também como certificação de conclusão do ensino médio em cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA), antigo supletivo, substituindo o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

Complementando o ENEM, foi criado pelo governo federal, em 2004, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, tendo por finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, a estudantes cuja renda per capita familiar máxima seja de três salários mínimos.

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, o programa seleciona os candidatos a partir das notas obtidas no ENEM, sendo uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

Objetivando o aprimoramento da mensuração de resultados, em 2007, o INEP criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para o ensino médio. Formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino

---

<sup>196</sup> QUINALIA, Cristiana Leão; SLONIAK Marco Aurélio; DORES, Moacir das. Op.cit., p. 67.

(as metas estabelecidas são diferenciadas para cada escola e rede de ensino), representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

Funciona como um indicador nacional, que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias.

É calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente, e as médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e Municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os Estados e o País, realizados a cada dois anos.

Trata-se de um instrumento que possibilita alcançar resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e traçar metas de qualidade educacional para os sistemas.

Desse modo, o ENEM acaba gerando uma significativa demanda para o aprimoramento da gestão municipal, à medida em que lhe compete prioritariamente o ensino infantil e fundamental.

No recente relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>197</sup> há informações relevantes sobre a estrutura, o financiamento e o desempenho de vários sistemas educacionais ao redor do mundo, incluindo o Brasil.

Os dados desse relatório, segundo análise de Ramos<sup>198</sup> aqui exposta, apontam que o gasto público total em educação no Brasil foi o que mais cresceu entre todos os países pesquisados, saltando de 3,5 % para 6,1% do Produto Interno Bruto (PIB), alcançando 19% do total de gastos, acima da média de 13%, dos países da OCDE.

Todavia, considerando os números com base no custo por aluno, a situação se inverte. O Brasil gasta anualmente US\$ 2.985, enquanto os países da OCDE aplicam US\$ 8.952. Nesse quesito, o Brasil é o segundo país que menos investe.

---

<sup>197</sup> OECD INDICATORS: Education at a Glance 2014. Disponível em <<http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>>.

<sup>198</sup> RAMOS, Mozart Neves. *Educação: mais eficiência e mais foco*. Artigo Publicado no Jornal Correio Brasiliense, de 25/09/2014. Opinião. p. 21.

As causas dessa inversão, segundo a OCDE, resultam, em grande parte, da baixa eficiência do sistema educacional, da reprovação, da evasão escolar, da distorção idade-série, que são muito elevados quando comparados com os dos demais países da organização.

O relatório chama atenção também para o fato de que, hoje, o gasto por aluno de ensino superior é quatro vezes maior do que o praticado no ensino fundamental, embora essa proporção tenha sido de 11 vezes, em 2000. É o ensino fundamental que prepara o aluno para a fase superior de sua formação.

No que se refere às taxas de matrícula, em particular na pré-escola, o Brasil vem obtendo êxito, com crescimento de 37% para 61% (com relação às crianças de 4 anos) e de 63% para 83% (com relação às crianças de 5 anos). Ocorre, contudo que, de acordo com a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), o Brasil deve universalizar a oferta de matrícula na pré-escola, até 2016. Ou seja, apesar do crescimento verificado, o Brasil está atrasado nesse quesito.

Enfim, o relatório também confirma que, de fato, o Brasil vem evoluindo no campo da educação, mas em uma velocidade aquém do desejável. É preciso que os recursos distribuídos cheguem de fato à escola e sejam aplicados com mais eficiência. É preciso maior envolvimento dos entes federativos e, conseqüentemente, maior participação dos Municípios.

A caminhada em busca da realização do ensino infantil e da educação fundamental, contudo, não pode ser às cegas, devendo seguir o rumo traçado pelo Plano Nacional de Educação (PNE), a ser tratado no item seguinte.

## **2.4 A educação infantil e as diretrizes para o seu aprimoramento**

Além de os Municípios disporem dos instrumentos necessários para o implemento de suas responsabilidades no campo educacional, o Plano Nacional da Educação (PNE), consubstanciado na Lei nº 13.005, de 2014, norteia o caminho que eles devem perseguir, com metas ambiciosas e suas respectivas estratégias, para um aprimoramento do processo educacional, nos próximos dez anos (2014-2024).<sup>199</sup>

Dentre as diretrizes propostas, podem ser destacadas as seguintes:

- a) erradicação do analfabetismo;

---

<sup>199</sup> BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível Internet.

- b) universalização do atendimento escolar;
- c) superação das desigualdades educacionais;
- d) melhoria da qualidade do ensino;
- e) formação para o trabalho;
- f) promoção da sustentabilidade sócio - ambiental;
- g) promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- h) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- i) valorização dos profissionais da educação;
- j) difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e gestão democrática da educação.

A Nota Técnica do Ministério da Educação<sup>200</sup>, que encaminhou o projeto convertido na aludida lei, permite ressaltar itens relevantes para a missão municipal, no que tange à educação.

Com base em amplo diagnóstico nacional, encontros e contribuições diversas, recebidas durante um longo processo de discussão, foi elaborada a proposta do PNE 2011-2020, fundado nas premissas seguintes:

- a) universalização da educação pública, por meio do acesso e permanência na instituição educacional;
- b) garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino, por meio de domínio de saberes, habilidades e atitudes necessários ao desenvolvimento do cidadão, bem como da oferta dos insumos próprios para cada nível, etapa e modalidade de ensino;

---

<sup>200</sup> BRASIL. Nota Técnica do Ministério da Educação. Metas da Educação - PNE 2011-20120. Disponível Internet.

- c) gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação, nos estabelecimentos públicos oficiais;
- d) gestão democrática da educação e controle social da educação;
- f) respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais;
- g) excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação;
- h) financiamento público das instituições públicas.

O PNE fixou 20 (vinte) metas, que se fazem acompanhar das estratégias indispensáveis a sua concretização. Sobre as metas, pode-se ressaltar que:

- a) deverão ser cumpridas no prazo de vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas específicas;
- b) deverão ter como referência os censos nacionais de educação básica e superior, mais atualizados, disponíveis na data da publicação da Lei;
- c) a meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras e cumprimento das demais metas do Plano;
- d) a União deverá promover a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final da década, com intervalo de 4 anos entre elas para avaliar e monitorar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do PNE de 2021-2030
- e) o PNE DE 2021-2030 será coordenado pelo Ministério da Educação, em forma de Fórum Nacional de Educação a ser instituído no âmbito do Ministério da Educação;
- f) a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, que deverão estabelecer mecanismos de acompanhamento das estratégias com vistas à concretização das metas;

- g) os Estados e Municípios deverão elaborar seus Planos de educação em consonância com o PNE;
- h) os planos plurianuais e as diretrizes orçamentárias da União, Estados e Municípios deverão prever verbas compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e respectivos planos de educação.

A formulação dessas metas objetiva externar com clareza as reivindicações que a sociedade pode apresentar ao Poder Público, no tocante aos serviços educacionais a serem prestados.

Para que o conjunto de metas não se converta em mera carta de intenções, frustrando a mobilização social por melhoria da qualidade da educação, a cada uma das metas está associada uma série de estratégias a serem implantadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração. São estratégias que podem orientar não somente a atuação do Poder Público mas, sobretudo, a mobilização da sociedade civil organizada.

As metas tiveram por fundamento as principais demandas da sociedade, os indicadores relativos ao patamar atual e as tendências de crescimento das diversas etapas e modalidades de educação, bem como uma projeção responsável de investimentos públicos necessários à educação.

As metas e as estratégias <sup>201</sup>, com as quais o PNE pretende revolucionar a educação básica no País e que estão vinculadas à educação básica, nos níveis de educação infantil e ensino fundamental, são as 1, 2, 4, 5, 6 e 7, conforme exposto a seguir.

No geral, as Metas 1 e 2 refletem a preocupação com a qualidade da educação básica, nos níveis de ensino infantil e fundamental, oferecida no País, figurando com um dos principais fatores críticos para os gestores brasileiros e uma das maiores causas de mobilização da sociedade civil.

Especificamente, com relação às Metas 1 e 2, podem ser destacados os aspectos a seguir indicados.

---

<sup>201</sup> A sinopse das estratégias foi extraída da Ata do 18º Congresso Estadual de Educação da UDEMO - Sindicato de especialistas de educação do magistério oficial do Estado de São Paulo.

**Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

A partir de dados coletados desde 2005, verifica-se que a tendência atual projeta um atendimento em creche, na idade de 0 a 3 anos, com crescimento dos mais acelerados entre as etapas da educação básica. Em relação às crianças enquadradas nesse grupo, o desafio é empreender um esforço acima do que é atualmente despendido.

A manutenção da atual taxa anual de frequência às creches, exige que se eleve o número de vagas a uma velocidade acima da atualmente praticada para se atingir a meta estipulada até 2020.

O atendimento do número de crianças de 4 a 5 anos que frequentam a escola é relativamente pequeno, quando comparado ao das creches, mas superior a estes, em termos absolutos.

Mantida a tendência de crescimento nesse segmento, será possível atingir a meta de universalização em 2016.

Contudo, deve-se adotar cuidados no sentido de promover um maior aumento de vagas na rede pública, na pré-escola, por se tratar da opção feita pelas famílias de menor poder aquisitivo.

### **Sinopse das Estratégias:**

Regime de colaboração entre União, Estados e Municípios para se conseguir a expansão; reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede pública de educação infantil com vistas à melhoria da rede física de creches e pré-escolas; formação continuada de professores para a educação infantil estimulando a pós-graduação de parte deles, a fim de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de 4 a 5 anos; fomentar o atendimento das crianças do campo na educação infantil assim como a de indígenas, sem alterar seus usos e costumes; atender aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação por meio da transversalidade da educação especial na educação infantil.

**Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Na idade adequada ao ensino fundamental, dos 6 aos 14 anos, espera-se que, em um ou dois anos, o ensino de 9 anos seja universalizado, se for mantida a variação média observada entre os anos de 2005 a 2009.

Deve-se cuidar, no entanto, com as características do grupo de crianças não atendidas dessa faixa etária, que podem torná-los refratários às políticas de inclusão escolar, prejudicando o cumprimento das metas: baixa renda familiar e pouca escolaridade dos pais.

#### **Sinopse das Estratégias:**

Acompanhamento individual dos alunos com dificuldade de aprendizagem; garantia de acesso e permanência do alunado que recebe o bolsa família, procurando identificar motivos de ausência, baixa frequência e evasão; busca de crianças fora da escola; garantia de transporte aos alunos de zonas rurais pela aquisição de veículos para esse fim; programa de aquisição de equipamentos para escolas rurais; programas de formação de pessoal especializado, produção de material didático e currículos para comunidades indígenas; compatibilização do calendário escolar com a realidade local e condições climáticas da região; promover o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumento do número de computadores/alunos nas escolas da rede pública.

A Meta 4 tem como público alvo os alunos situados nos extremos do espectro do ensino-aprendizagem: de um lado, estudantes com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento; do outro, altas habilidades ou superdotação.

Especificamente, com relação à Metas 4, podem ser destacados os aspectos a seguir indicados.

**Meta 4:** Universalizar, para a população de quatro a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

#### **Sinopse das Estratégias:**



Estender as dotações do FUNDEB aos alunos que recebem educação especial; fomentar a formação continuada de professores de educação especial; ampliar a oferta de vagas de educação especial nas redes públicas; avançar no programa nacional de adequação arquitetônica visando a acessibilidade nas escolas públicas; elevar a oferta de transporte escolar, de material didático acessível e de recursos de tecnologia assistiva; elevar a oferta de educação bilíngue, em língua portuguesa e Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS; promover a articulação entre o ensino regular e a especializada por meio das salas de recurso multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

A Meta 5 fixa uma idade máxima para se buscar a alfabetização. A Meta 6 diz respeito à educação de tempo integral. A Meta 7 estabelece as médias nacionais que devem ser alcançadas em termos de IDEB.

Especificamente, com relação à Metas 5, 6 e 7 podem ser destacados os aspectos a seguir indicados.

**Meta 5:** Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade, durante os primeiros cinco anos de vigência do plano; no máximo, até os sete anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano.

#### **Sinopse das Estratégias:**

Estruturação do ensino fundamental de 9 anos com foco na organização de ciclo de alfabetização com duração de três anos; dotar as escolas de infraestrutura material para a construção de quadra poliesportivas, de instalação de laboratórios, cozinha, refeitório, banheiros e para a produção de material didático de apoio à alfabetização das populações indígenas.

**Meta 6:** Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

#### **Sinopse das Estratégias:**

Garantir sete ou mais horas diárias ao alunado durante o ano letivo, buscando atender a pelo menos metade dos alunos matriculados nas escolas contempladas pelo programa; dotar essas escolas de completa infraestrutura, para que possam levar adiante o programa, assim

como produzir os materiais didáticos necessários para a educação em tempo integral; buscar a articulação dessas escolas com instituições que permitam o crescimento intelectual do alunado: bibliotecas, museus, centros comunitários, parques, teatros etc.; estender, no que couber, a escola de tempo integral na zona rural.

**Meta 7:** Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb :

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5	5,2

#### **Sinopse das Estratégias:**

Apoio técnico e financeiro voltados para a melhoria da gestão educacional, à formação de professores e de pessoal operacional e da melhoria da infraestrutura escolar; acompanhar e divulgar bianualmente os resultados do IDEB nos sistemas de ensino da União, Estados e Municípios; assistência técnica e financeira às escolas que não consigam atingir os respectivos IDEBs; aprimorar os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o exame nacional de ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica; garantir o transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação da frota de veículos; selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para o ensino fundamental e médio, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas; fomentar tecnologias educacionais e inovações das práticas pedagógicas nos sistemas de ensino que assegurem a melhoria da aprendizagem do alunado; apoiar a gestão escolar

mediante a transferência direta de recursos à escola; outras estratégias voltadas para a necessária infraestrutura material e humana que propicie atingir as médias estabelecidas no quadro acima: atendimento ao estudante em todas as etapas da educação básica, aquisição de equipamentos e recursos tecnológicos às escolas, políticas de combate a violência, políticas de inclusão e permanência na escola; garantir o ensino da história e cultura afro-brasileira; ampliar a educação no campo, a quilombolas e indígenas; repasse de verbas aos Estados e Municípios que tenham aprovado leis específicas para instalação de conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes nos quais participem as comunidades escolares; atendimento à saúde do alunado; confrontar os resultados do IDEB com o PISA para comparar o desempenho de nosso alunado com os das áreas afluentes do globo.

Melhorar as escolas, os resultados escolares e o desempenho no mercado de trabalho dependem de melhorias na infraestrutura escolar, no nível dos professores e diretores e das atividades educacionais oferecidas nas escolas.

O exemplo vem de fora. Nações desenvolvidas investem nas melhores práticas de aprimoramento do processo ensino-aprendizagem. Buscam, com uma melhor qualificação de sua força de trabalho, alavancar o crescimento econômico com desenvolvimento sustentável, por entender que a escola é o melhor caminho para atingir esse objetivo.

A situação do Brasil não deve ser diferente. Cabe ao País resolver duas questões cruciais: elevar a qualidade da educação e a frequência à escola, com a universalização do atendimento dos alunos de 4 aos 17 anos, o que já é um problema superado na maioria dos países.

O PNE ressalta, ainda, alguns pontos que não se deve negligenciar:

- a) os recursos financeiros requeridos para a realização de objetivos e alcance de metas educacionais devem ser vistos como investimento necessários em direitos básicos dos cidadãos, em sua primeira etapa de vida;
- b) deve ser vista como prioritária a prestação dos serviços educacionais às crianças das famílias de menor renda e às mais sujeitas à exclusão, devendo as escolas serem localizadas em áreas de maior necessidade, com disponibilização aos alunos de menor idade do regime de tempo integral, sobretudo quando os pais trabalham fora de casa;

- c) por ser essencial ao processo de ensino-aprendizagem, os profissionais da educação devem merecer especial atenção. A formação desses facilitadores do processo educacional deve ser específica e permanente, objetivando a renovação do trabalho pedagógico;
- d) deve-se criar as condições capazes de evitar a passagem traumática da creche à pré-escola e desta para a primeira série do ensino fundamental;
- e) o respeito às diversidades regionais, aos valores e expressões culturais que formam a base da sociedade brasileira devem se exprimir nos referenciais curriculares;
- f) as escolas devem facilitar o acesso à escola de crianças portadoras de necessidades especiais, disponibilizando-lhes programas específicos, bem como aos pais, sem descuidar da qualificação dos professores, da adaptação dos estabelecimentos no que se refere às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos.
- g) deve ser adotada progressivamente a frequência em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos;
- h) os Municípios devem construir um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, com possibilidade de articulação com as instituições de ensino superior que tenham expertise na área;
- i) a avaliação das instituições que atendem crianças dentre 0 e 3 anos deve ser permanente, com garantia de alimentação nos estabelecimentos públicos e conveniados, fornecimento de materiais pedagógicos diversificados e adequados ao desenvolvimento das crianças;
- j) deve-se buscar a consolidação, até o final da década de 2010, de programas de apoio aos pais, com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo-lhes, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

Vê-se que a trilha que os Municípios podem seguir está demarcada pelas diretrizes e metas do PNE, evitando reinvenções desnecessárias e afastando o perigo da trajetória sem rumo.

E mais. O PNE impõe aos Municípios que sejam colocadas em prática medidas que permitam alcançar metas e estratégias que têm como prazo 2015 e 2016, por exemplo.

Em 2015 devem ser elaborados, à luz das diretrizes, metas e estratégias do PNE, os Planos de Educação Municipal. A taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais deve alcançar a 93%, realizando progressivamente a meta que trata da eliminação do analfabetismo nacional. Neste ano, será preciso garantir a política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, de modo a assegurar que todos os professores da educação básica tenham curso superior e os docentes dos anos finais dos ensinos fundamental e médio tenham licenciatura plena na área de conhecimento em que atuam. E o Ministério Educação deve constituir fórum permanente para acompanhamento do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Até junho de 2015 deverá ser aprovada a Lei da Responsabilidade Educacional, a constituir ferramenta fundamental na construção da governança da educação, de modo a tornar inadmissíveis retrocessos nos indicadores educacionais.

Até junho de 2016, será preciso garantir plano de carreira para os profissionais da educação pública de todos os sistemas de ensino e, até o final do mesmo ano, a universalização da pré-escola deverá ser realidade nos Municípios, o que exige condições de infraestrutura e recursos humanos viabilizados já em 2015.

A partir de 2016, todos os jovens de 15 a 17 anos devem estar obrigatoriamente na escola (até 2013, 1,6 milhão desses jovens estavam fora das escolas, sem concluir o ensino médio).

Até 2016, deve ser definida uma política de avaliação e supervisão das instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência.

Como se vê, face ao muito que se tem a fazer, é relativamente curto o prazo conferido pelo PNE para que os Municípios realizem suas obrigações educacionais. E esse fato deve levar os Municípios a se abrirem para ideias situadas na fronteira do conhecimento, capazes de realizar a queima de etapas, o aprimoramento do processo. É o caso das ideias defendidas por Unger, expostas no item seguinte.

## **2.5 Uma reforma educacional segundo Mangabeira Unger**

Além de poder guiar-se pelas metas e diretrizes do PNE, os Municípios podem, ainda, ultrapassar ao aspecto literal da lei, aprimorando a idéia nela contida. Podem aproveitar teses construídas por pensadores que estão na fronteira do conhecimento educacional, como Roberto Mangabeira Unger, jurista que associa aos seus conhecimentos acadêmicos a experiência de atuação no Governo brasileiro do período pós-Lula, na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Trata-se de um autor canônico, construtor de saberes, ativista reformador, cujas idéias podem converter-se em subsídios de grande valia prática às melhores práticas educacionais.

As teses reformistas do autor, colhidas a partir de artigos publicados em jornais e de algumas de suas obras mais importantes - cujo temas, em linhas gerais, relacionam-se com a política, cultura, sociedade e economia brasileiras - propiciam uma leitura precisa e ousada da situação contemporânea.

O projeto educacional de Mangabeira, nos termos expressos em seus artigos e na sua quarta tese, fazem parte de um dos ensaios de Godoy <sup>202</sup> e de uma de suas obras <sup>203</sup>. Estão reproduzidas a seguir, com a liberdade de leitura construtiva praticada nesta dissertação.

O eixo central dos referidos artigos gira em torno da denúncia de que o País - sob a ditadura da falta de alternativas, decorrente da imposição do chamado *modelo tucano-petista* - não tocaria nos problemas centrais do país, sendo esta, segundo o pensador, a aporia que a política lhe apresenta.

Descortinando o painel dos problemas nacionais, na perspectiva de que tudo é política, pretende transformar esta em arena para por em prática a idéia decorrente da premissa de que não se deve ser liberal, nem estatizante, mas sim experimentalista. Deve-se ter aptidão para a mudança reformadora.

É dentro da Quarta Tese, ao analisar os direitos fundamentais, versando sobre a reorganização da política eleitoral, que Unger concebe uma mudança reformadora para a educação brasileira.

---

<sup>202</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Democracia radical e experimentalismo institucional: comentários ao sumário de teses progressistas de Roberto Mangabeira Unger*. Disponível em: <<http://www.arnaldogodoy.adv.br/artigos/livromanolemanga2.htm>>.

<sup>203</sup> Ibidem, p. 87.

Defende, primeiramente, um modelo educativo que vise à capacitação genérica. Propõe que se eduquem pensadores de problemas e não criaturas robóticas, reprodutoras de conhecimento acadêmico.

No artigo *Consenso para Educar*<sup>204</sup>, defende a necessidade de se dar condições para o desenvolvimento do talento e da ambição dos alunos, com especial referência aos estudantes pobres e de cor. Na mesma linha, no artigo *Ensino Já*,<sup>205</sup> considera necessário que se identifique, de modo objetivo, alunos aplicados e talentosos, de modo que sejam dotados de estímulos especiais e de bolsas generosas. Em *Aprofundar a Democracia*<sup>206</sup>, prega a revolução do ensino público. Em *Escolhas*<sup>207</sup>, aponta problemas de eficiência nos gastos com o ensino, pedindo menos atenção para com prédios e mais cuidado para com as pessoas, especialmente, sugerindo que se aumente o tempo de presença do aluno no ambiente escolar. Em *Virada na Educação*<sup>208</sup>, insiste na busca dos alunos mais talentosos, por acreditar que há milhares espalhados pelo país, que não desenvolvem seus potenciais porque não conhecem as qualidades que têm. Oportunidades deveriam ser ofertadas. Deve-se recuperar o jovem do vazio da falta de alternativas, do niilismo da vida sem esperança.

Para Unger, o ensino precisa ser democratizado. A prioridade está nas Creches e escolas públicas, que devem atender em tempo integral. Trata-se de se garantir às crianças um manto protetor. Pobres e talentosos seriam identificados. O esforço nacional deve ser canalizado para o desenvolvimento de um modelo de ensino capacitador, adequado para identificar talentos. Com isso, o ensino público seria resgatado. Seus resultados convenceriam a classe média a matricular seus filhos na rede pública, convertendo-se em sua fiscalizadora e avalista.

Seu projeto distancia-se de ensino unificado, individualista e autoritário. Busca o ensino de qualidade, desenvolvido segundo um modelo analítico, que propicie capacitação conceitual de efeito prático. Abandona-se o enciclopedismo informativo e inútil. Formam-se inovadores.

Reflete sobre a dificuldade de fazer vingar a idéia de que educação é prioridade do Estado, quando é fato que boa parte dos ídolos nacionais, no esporte, na mídia, e até na

---

<sup>204</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Folha de São Paulo*, 3 fev. 2003.

<sup>205</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Folha de São Paulo*, s/d.

<sup>206</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Folha de São Paulo*, 26 set. 2005.

<sup>207</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Folha de São Paulo*, 19 jul. 2006.

<sup>208</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Folha de São Paulo*, 15 ago. 2006.

política, fugiram da escola. O resultado é que, diante dessa realidade, o senso comum pergunte: *educar para quê?* Vencer o desafio do *educar para quê?* significa sacudir o ensino, criar uma cultura familiar que incentive o estudo e que reconheça a excelência acadêmica para que se tenha excelentes escolas e professores, reduzindo, cada vez mais, a distância entre o mundo do conhecimento, das idéias e o mundo do real e da prática.

Unger vislumbra na educação um projeto capaz de aglutinar a opinião pública, unindo os brasileiros em busca de alternativas para educação formal.

Após desfilar esses pressupostos, Unger traça um panorama dos problemas educacionais brasileiros.

O ensino público, segundo sua avaliação, vem sofrendo queda na qualidade e desorganização generalizada. A classe média tornou-se refém da escola particular, os grupos sociais menos favorecidos foram excluídos de modelos educacionais mais atraentes. A elite predomina no acesso ao ensino universitário público. Concomitantemente, desenvolve-se modelo de ensino superior dominado por instituições privadas, que protagonizam um mecanismo perverso, excludente e por vezes pouco produtor.

O modelo em vigor está centrado no regime escolástico, que inibe a reflexão criativa, constituindo obstáculo à tradução do abstrato em idéia nova. Por isso, o aluno brasileiro memoriza, decora, reproduz. Mas segundo Unger, ele precisa desesperadamente de aprender a pensar. E, simultaneamente, aprender a traduzir o pensamento em escrita.

A escrita faz aflorar os problemas da língua pátria. É que o país convive com variáveis lingüísticas, em âmbito popular e informal, que o modelo educativo vigente, arraigado, teima em diminuir, menoscabar e desprezar, ao invés de explicitá-las. Nesse campo, estão inseridas as questões envolvendo o ensino da língua formal, da língua culta, cuja importância é capital, inclusive, em termos de inclusão social. Quem não consegue traduzir o pensamento em escrita, pensa em uma língua e escreve em outra.

Unger chama a atenção para uma obra de Marcos Bagno<sup>209</sup> que, examinando aspectos do vernáculo, discute tópicos como: 1) a língua portuguesa falada no Brasil apresentaria uma unidade surpreendente; 2) nós brasileiros não saberíamos o português, que somente em

---

<sup>209</sup> Doutor em filologia e língua portuguesa pela Universidade de São Paulo. Tradutor, escritor premiado, atuante na área de sociolinguística e literatura infanto-juvenil. Professor da Universidade de Brasília.



Portugal seria bem falado; 3) o português seria muito difícil; 4) as pessoas sem instrução falariam tudo errado; 5) o lugar onde melhor se fala o português no Brasil seria o Maranhão; 6) o certo é falarmos da forma como escrevemos; 7) é preciso saber gramática para falar e escrever bem e, 8) o domínio da norma culta é um instrumento de ascensão social.

A educação, na visão de Unger, apresenta problemas quantitativos. Faltam vagas, escolas, professores. As horas que o aluno passa na escola são mínimas, desperdiçadas, o calendário é mitigado. O sistema convencional, de meio período, quatro horas em média, propicia amplo tempo livre que não é aproveitado. O modelo educacional convencional parece ter muito pouco para oferecer.

Se os problemas quantitativos são graves, os de qualidade são os piores. Os professores não dominam os conteúdos que ministram. Há incompreensível preocupação para com a transmissão enciclopédica de informações. Não se teria referencial de seletividade. A metodologia utilizada, longe de ser analítica, não é cooperativa. O ensino é medíocre, massificado, individualista, autoritário. Ele não permite aferir quem tem condições de crescer, porquanto a falta de oportunidades veda que se revelem talentos.

A partir desse panorama, Mangabeira concebeu grupo de propostas, destinado a formar e organizar um núcleo de reformadores, que levará em frente o projeto geral, adaptando-o às peculiaridades locais. O grupo deve reporta-se a modelo que tenha como mote o aprofundamento dos conteúdos e das questões, despindo-se da erudição livresca meramente exibicionista.

Defende a formação de professores, condicionando aumentos salariais e outorga de oportunidades ao que denomina de itinerário de qualificações. Trata-se de regime de premiação baseada na aquisição de novas competências, no sentido de conhecimentos, habilidades e atitudes. Alunos, professores e diretores seriam monitorados. A eles incumbiria permanente vigilância quanto ao desempenho nas escolas.

Unger vislumbra o federalismo educacional como o principal obstáculo à realização da educação, nos termos de sua proposta. Por isso, defende um modelo de fiscalização permanente, dividido entre pais, alunos, professores e membros da comunidade. Sugere que essa fiscalização permanente inste o Poder Judiciário para que interfira, na medida em que provocado pelo cidadão e pelo Ministério Público. Sugere, em consequência, ampliação de competências do Judiciário e do Ministério Público.

Mangabeira reporta-se ao modelo europeu, no qual as melhores escolas são justamente aquelas controladas pelo poder público. Imagina programa maciço para o custeio de bolsas de estudo, com especial foco nas crianças mais pobres.

Acredita que os resultados de semelhante transformação da escola pública não seriam de longo prazo, como se supõe, mas colhidos rapidamente. Dessas mudanças emergiria uma nova escola pública, que atrairia a classe média, de dela seria fiadora e fiscalizadora.

Explorando idéias apresentadas em mais uma de suas obras<sup>210</sup>, fixa a educação como eixo de uma estratégia. Insiste que não se pode mais fiar na mão de obra barata, desqualificada, a exemplo do que ocorre na China e na Índia, que tocam uma economia avançada, mas baseados em parâmetros de um modelo atrasado.

Propõe um modelo educacional despido de ideologia, cujo ponto central é a qualidade quanto ao modo necessário de orientar o Brasil para aprender e produzir. Prioriza a melhoria da qualidade do ensino público, cuja conquista depende primeiramente da definição de patamares mínimos de investimento por aluno, calculados também de acordo com os níveis de desempenho das várias escolas. O modelo exige monitoramento constante e ajuda federal aos Estados e Municípios. Cogita de punição a infratores, até mesmo com o sequestro de recursos quando autoridades locais falharem na adequada aplicação dos valores destinados ao modelo educativo.

Tudo o que foi exposto até aqui seria o primeiro momento do plano, o conceitual. O segundo, a práxis, que consistiria na concepção e execução de estratégias e programas que reorientem o atual modelo de ensino.

Fundamental para a concretização desse momento seria a realização de um dos eixos do projeto: transformar o magistério em carreira competitiva e atraente, sugerindo a reconstrução do antigo sistema de escolas normais. De olho no professor, insiste na implantação de um sistema contínuo de desenvolvimento do docente, compreendendo um processo de requalificação ao longo da carreira. Seria uma busca permanente da *capacitação analítica* privilegiada e referenciada, em desfavor da *memorização enciclopédica*,

O terceiro momento deve tornar possível o florescimento do talento dos alunos, especialmente dos mais pobres e dos de cor, revelando possibilidades escondidas. Um dos

---

<sup>210</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *Eixo de uma Estratégia*.

instrumentos a ser utilizado para a obtenção desse resultado poderia ser a complementação do bolsa-família, que suscitaria possibilidades especiais de estudo.

Em um dos seus textos mais densos – o artigo *Ensino já* – Unger explicita outros aspectos de suas idéias sobre o seu projeto educacional, fracionando-o em três tarefas.

A primeira delas consistiria no cumprimento de mínimos de investimento por aluno, contabilizando-se o desempenho por unidade de ensino.

A segunda tarefa, que deve provocar uma mudança radical na natureza do ensino, consistiria na reorganização da relação docente-discente a ser moldada na cooperação construtiva, com a substituição do modelo autoritário vigente, historicamente ancorado na direção do *magister dixit*. Essa reorganização acarretaria reflexos no processo de ensino-aprendizagem, como, por exemplo, o aprofundamento seletivo, em detrimento da memorização pura e simples de informações de utilidade efêmera.

A terceira tarefa consistiria na radicalização da meritocracia por meio da valorização dos esforços e dos resultados daqueles que se comprometam com a educação. Seria a formação de uma contra-elite republicana, à qual incumbiria competir com a elite dos herdeiros, quebrando o marasmo do nepotismo e do fatalismo que contaminam o modelo atual.

Na reforma de ensino público que propõe, os mais pobres, passariam a ter acesso ao ensino particular, mediante apoio do governo. Seriam os *bolsistas da república*, situação que lhes propiciaria condições de crescimento, de aperfeiçoamento, e simultaneamente estimularia o civismo, o empreendedorismo e a solidariedade. Em linhas mais pontuais, os pressupostos de suas idéias reafirmam a necessidade de o aluno permanecer o maior tempo possível na escola, transcendendo seu meio originário, onde as condições circunstanciais o anulam e o condenam. Na escola, onde deverá conviver mais tempo, floresceria o talento que inegavelmente carrega.

Enfim, seria uma nova escola pública, formando um novo aluno. Esse aluno novo, de modo criativo, aprenderia a matemática e a ler e a interpretar textos. Concomitantemente, deveria aprender a resolver problemas e a tornar-se um pesquisador permanente, em busca do conhecimento.

Unger critica o federalismo brasileiro vigente, na relação praticada entre os entes federativos. Todavia, não propõe sua supressão e, sim, sua flexibilização. Exonera a União da responsabilidade integral e absoluta por tudo quanto se refira à educação. Em compensação, dos Estados e Municípios exige maior participação. Propõe concepção de órgãos transfederais, decorrentes da aproximação entre governos federal, estaduais, distrital e municipais. O modelo sugere redistribuição de recursos dos Estados mais ricos para os mais pobres.

Na verdade, entende que o federalismo educacional da Carta de 1988 deveria ser revisto para quebrar sua rigidez, concebendo novas fórmulas de repartição de competências gestoras da educação, novos sistemas alternativos de divisão de receitas tributárias que contemplasse a educação.

É nesse momento que Godoy emprega o termo federalismo educacional<sup>211</sup>, utilizado nesta dissertação, em sentido análogo.

Na concepção dessas fórmulas, Unger lembra que uma sociedade desigual gasta mais em educação do que uma sociedade menos desigual.

É interessante verificar que Unger, lembra Godoy, faz elogio direto ao educador Anísio Teixeira, afirmando ter tomado como sua a causa do educador baiano, que conhecera nos tempos do seu avô, Otávio Mangabeira, governador da Bahia, que contou com aquele notável educador em sua Administração.

Cabe lembrar que é de Anísio Teixeira a concepção de um sistema de ensino de bases locais, que acabou sendo encampado, em parte, pela corrente municipalista que prevaleceu na inscrição das regras educacionais do texto da Carta Constitucional de 1988.

Embora ambicioso, o cardápio de ideias de Unger é factível, como o são de Anísio Teixeira. Abraçar o projeto educacional de Unger é plantar a semente de uma revolução metodológica, de um modelo educacional criativo e inovador. Pode converter-se em instrumento capaz de concretizar o acesso à educação de qualidade, cuja competência é comum aos entes federados, nos termos do inciso V, do art. 23, do texto constitucional, a ser realizado em regime de colaboração, em seus respectivos sistemas, concretizando o

---

<sup>211</sup> A expressão é empregada por Godoy, ao comentar as teses de Mangabeira Unger. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op.cit., p. 31.

federalismo cooperativo. Pode ser de grande valia, sobretudo para os Municípios, em relação ao desempenho de suas responsabilidades com a educação básica, nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental.

Assim, a problematização empreendida nesta dissertação, que fez aflorar a hipótese tratada neste capítulo, foi no sentido de questionar se a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências educacionais. Em outros termos, se os Municípios dispõem das competências constitucionais necessárias para o cumprimento de suas responsabilidades educacionais, a despeito da falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna.

Como primeira hipótese, restou demonstrado neste capítulo que a falta da aludida lei não impede que os municípios desempenhem plenamente as competências de que trata o art. 23, *caput*, da Constituição, por se tratar de competências comuns. Esse é o entendimento defendido por Figueiredo, para quem as competências materiais impõem às pessoas elencadas no art. 23 o dever de exercitá-las independentemente de lei complementar

Como as competências educacionais estão compreendidas entre as competências elencadas no art. 23, expressamente especificadas no inciso V, idêntico raciocínio hermenêutico se lhes aplica, conduzindo à conclusão lógica de que a falta da aludida lei complementar, em matéria educacional, não impede que os municípios desempenhem plenamente as competências cuja titularidade lhes impõem o dever de exercitá-las independentemente da norma prevista.

Ademais, a regulamentação das normas constitucionais referentes às competências educacionais está consubstanciada nas Leis nº 9.394, de 1996, e nº 13.005, de 2014, que conferem aos Municípios os instrumentos infraconstitucionais necessários para a execução de suas responsabilidades nessa área, que são relativas à educação básica. São as leis que estabelecem, respectivamente, as diretrizes e bases da educação e o Plano Nacional da Educação, compondo, juntamente com as regras constitucionais, a âncora organizadora da educação brasileira, na qual os Municípios são agentes responsáveis pela educação básica, prioritariamente nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental.

Acrescente-se que os necessários recursos financeiros também estão assegurados pelo arranjo decorrente do federalismo cooperativo, ínsito na Carta de 1988, que instituiu um

regime de colaboração entre os entes federativos na composição do montante destinado a esse empreendimento. A concretização dessas regras constitucionais estão facilitadas tanto pelas normas regulamentadoras da LDB quanto pela Lei nº 11.494, de 2007, que dispõe sobre o FUNDEB.

Finalmente, nem da falta de um norte pode ressentir os Municípios, porquanto o Plano Nacional da Educação (PNE) lhes disponibiliza as metas e as correspondentes estratégias como guia para suas realizações no período de 2014-2024. E caso seja do interesse municipal ultrapassar a letra fria da lei, nos termos consignados no PNE, observando, contudo o seu espírito, é possível abraçar ideias de um projeto educacional reformador e revolucionário como, por exemplo, as defendidas por Mangabeira Unger.

### **3 OS MUNICÍPIOS E O REGIME DE COLABORAÇÃO EDUCACIONAL**

O propósito deste terceiro capítulo é analisar, amparado no que se depreende da doutrina de Gilberto Bercovici, uma segunda hipótese para a questão formulada nesta dissertação. Contém a assertiva de que não é a falta da citada lei complementar que impede os municípios de desempenharem plenamente suas competências em matéria educacional; o que os impede de exercê-las é a falta de coordenação e cooperação federativa. Todavia, uma e outra não podem ser vistas senão no conjunto da estrutura educacional brasileira que as entrelaça com outros temas como o regime de colaboração educacional, o sistema nacional de educação e uma Lei de Responsabilidade Educacional. À vista desses fatores críticos, torna-se admissível conjecturar sobre a construção uma agenda educacional para os Municípios, que os leve a ultrapassar o mundo das leis e ingressar no mundo das ações práticas.

#### **3.1 A coordenação e a cooperação federativa**

A hipótese a ser examinada neste item subsume-se ao que se infere da doutrina de Bercovici, no sentido de que não é a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal que impede os municípios de desempenharem plenamente suas competências em matéria educacional, mas falta de coordenação e cooperação. Segundo ele, é essa falta de coordenação e cooperação que acaba por explicitar a lacuna legislativa e não o contrário.

Para enfrentar os desafios da educação brasileira, a Constituição Federal concebeu arranjo entrelaçado ao federalismo cooperativo, a ser concretizado mediante um regime de colaboração entre o Município, o Estados e a União. É esse o sentido do citado parágrafo, dispondo que lei complementar fixará as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação nasce da própria etimologia do vocábulo federal (*foedus amicitiae*: laços de amizade). A associação das partes

componentes está na origem do Estado federal, tornando inseparáveis as idéias de união, aliança e cooperação.<sup>212</sup>

Como foi exposto, o federalismo está assentado sobre a repartição de competências e de poder, sendo trina essa partilha no caso brasileiro, de vez que envolve União, Estados e Municípios. Graças aos processos de cooperação e coordenação política, o federalismo brasileiro - e não só ele - evoluiu para uma forma superior de organização, denominada de federalismo cooperativo<sup>213</sup>, mais adequada às exigências contemporâneas de ajustes sociais mais equitativos<sup>214</sup>, capaz de promover a unidade na diversidade.

A Constituição de 1988 elevou os Municípios à condição de ente federado autônomo. Estabeleceu um federalismo cooperativo que permeia a organização e o funcionamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ponto essencial desse federalismo é o regime de colaboração, que deve se fazer presente nas relações democráticas entre eles praticadas.

Horta assevera que as relações de colaboração, nas diversas formas de descentralização política e administrativa, oferecem bases idôneas para a integração política, administrativa e financeira do Estado, mediante a distribuição de competências entre os entes federativos.<sup>215</sup>

A colaboração só faz sentido em relação a um Estado federativo em que o governo central exerce função unificadora em relação aos Estados-membros. Não se trata de relação hierárquica entre os entes federativos, mas de relação entre iguais, o que afasta a subordinação.<sup>216</sup>

Um dos fatores que justificam o federalismo cooperativo brasileiro, segundo Bercovici, é a implementação de políticas públicas segundo a parametrização constitucional. Conforme essas regras as unidades subnacionais não têm como analisar e decidir,

---

<sup>212</sup> HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. *Revista dos Tribunais. Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 16/7. jul.set./1996, p. 242.

<sup>213</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit. 1996, p.126.

<sup>214</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Op. cit., p. 170

<sup>215</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit. 1996, p.130.

<sup>216</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 60.



originariamente, questões do campo social que, por exigir um tratamento uniforme em escala nacional, demandam planejamento e direção.<sup>217</sup>

A coordenação consiste em iniciativa ou procedimento do governo central que, preservando a autonomia dos entes federados, realiza uma ação ou programa cujo resultado seja comum aos demais entes. A colaboração federativa se traduz na tomada de decisões conjuntas entre os entes e no exercício de competências concorrentes e comuns.<sup>218</sup>

Como regra, a Constituição incumbe à União, nos regimes federais, a busca da redução das desigualdades regionais. E, no Brasil, a forte presença estatal na economia confirma essa regra. Nas políticas de desenvolvimento regional destacam-se os fundos públicos (receitas tributárias, gastos da União e das estatais federais, incentivos fiscais e empréstimos públicos), cujos recursos são transferidos entre as regiões, com fundamento no princípio da solidariedade.<sup>219</sup>

A cooperação é a base da homogeneização, ou seja, da uniformização, do processo de redução das desigualdades regionais em favor de um progressivo nivelamento das condições sociais de vida em todo o território nacional. Não deve ser imposta pelo governo central, mas resultar da vontade de todos os membros da federação.<sup>220</sup>

A colaboração tem sido a solução para as tensões próprias do Estado federal, que procura equilibrar o pluralismo federal com a atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados. Ela busca resultados unitários e uniformizadores sem que o poder central esvazie os poderes e competências dos demais entes federados. Essa pretendida complementaridade deve ser conquistada equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional.<sup>221</sup>

Não se realiza o objetivo da redução das desigualdades regionais sem recursos financeiros, razão pela qual uma das âncoras do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se concretiza via políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais. Ela se caracteriza pela responsabilidade conjunta da União e dos entes federados na realização de políticas públicas comuns. Objetiva a execução uniforme e

---

<sup>217</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 57.

<sup>218</sup> ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A educação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 238, jul./dez. 2010. Disponível em <<http://www.esforce.org.br>>.

<sup>219</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 58.

<sup>220</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>221</sup> Ibidem, p. 58.

adequada de serviços públicos em grau equivalente em toda a federação, segundo os princípios da solidariedade do nivelamento das condições sociais de vida.<sup>222</sup>

As competências comuns (art. 23) e as concorrentes (art. 24) têm por finalidade gerar, respectivamente, a cooperação e a coordenação entre os entes federados. A cooperação se revela nas competências comuns. A coordenação se materializa nas competências concorrentes.<sup>223</sup>

A cooperação envolve a atuação da União e dos demais entes federativos em procedimento no qual todos devem exercer sua competência conjuntamente com demais, sem a possibilidade de atuação isolada.<sup>224</sup>

A cooperação se revela no exercício das competências comuns, previstas no art. 23 da Carta Magna. Todos os titulares dessas competências são convocados a colaborar para a consecução das tarefas assim determinadas. Não existe supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas. Implica responsabilidades comuns das quais não pode se eximir nenhum dos entes federativos porque o custo político dessa falta recai sobre todas as esferas governamentais.<sup>225</sup>

É a interdependência entre inúmeras matérias e programas de interesse comum que, ao inviabilizar a sua atribuição exclusiva ou predominante a um ente específico, determina a existência da cooperação<sup>226</sup>. A cooperação, que deve ser o objeto de normas complementares, conforme previsto no parágrafo único do art. 23, pressupõe colaboração.

A cooperação compreende dois momentos decisórios: o primeiro ocorre, em nível federal, quando se determina, conjuntamente quais as medidas que serão adotadas em determinada matéria, com vistas a uniformizar a atuação de todos os envolvidos; o segundo ocorre, em nível estadual ou municipal, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades.<sup>227</sup>

Vale dizer, na coordenação, os entes federativos decidem cada qual dentro de sua esfera de poderes, separada e independentemente, sem prevalência da norma federal. Na

---

<sup>222</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 58.

<sup>223</sup> Ibidem, p. 59-60.

<sup>224</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>225</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>226</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>227</sup> Ibidem, p. 61.

cooperação, a União e os demais entes federativos não podem atuar isoladamente, devendo agir em conjunto, sem prevalência da norma de qualquer ente. Na cooperação, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa ser conjunta, especialmente no tocante ao financiamento de políticas públicas.<sup>228</sup>

O fundamento da cooperação federativa é o regime de competências estabelecido pela Constituição. No caso brasileiro, as competências comuns do art. 23 são obrigatórias, ou seja, têm o seu cumprimento exigido diretamente pela Constituição, que determina que o seu exercício só pode ocorrer forma conjunta. Por isso, essa titularidade de que gozam os entes federativos para exercê-las não pode ser suprimido nem mesmo pela lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo artigo.<sup>229</sup>

Como as relações entre a União e os entes federados são interdependentes, a prática da cooperação federativa exige coordenação. A implementação de políticas públicas importa em tomada de decisão, o que suscita a distinção entre os conceitos de colaboração federativa e coordenação.

A coordenação consiste na atribuição e exercício conjunto de competências no qual diversos integrantes da federação, mantendo integralmente suas competências, possuem certo grau de participação, sendo livres para atuar de maneira autônoma ou isolada. Constitui um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. Todos os envolvidos acatam uma decisão comum, tomada em escala federal, cuja execução será adaptada por cada ente federativo às suas peculiaridades e necessidades.<sup>230</sup>

A coordenação está prevista no art. 24 da Constituição (competências concorrentes) e se concretiza quando a União e os demais entes federativos exercitam uma mesma função, concorrendo com iguais competências, se distinguindo entre si quanto ao âmbito e a intensidade das mesmas: cada ente decide no âmbito de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, ressalvada a prevalência do direito federal.<sup>231</sup>

Há na doutrina autores que julgam desnecessárias as competências concorrentes por não vislumbrarem distinção entre elas e as competências comuns, o que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera

---

<sup>228</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 61.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>230</sup> ROVIRA, Enoch Alberti. Op. cit., p. 91.

<sup>231</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 60.

governamental, enquanto outras não são realizadas por nenhuma. Há também autores, como Abrúcio e Camargo, que propugnam por uma alteração na atual repartição constitucional das competências, com a descentralização da responsabilidade por políticas públicas para os Estados e Municípios, que assumiriam todas as políticas sociais, excetuadas as políticas de saúde.<sup>232</sup>

Bercovici diverge da exegese constitucional desses autores por considerar que a falha não reside na existência das competências comuns de que trata o art. 23 da Carta Magna, mas na falta de inclusão do planejamento para a execução das mesmas. Com efeito, o art. 21, inciso IX, dispõe sobre o planejamento ao referir-se à União, sendo, todavia, silente em relação aos Estados e Municípios, que devem dele participar conjuntamente. Pois, com o planejamento são elaborados critérios conjuntos e uniformes de atuação da União e dos Estados, sem violação da partilha de competências. Logo, a cooperação contém em si o germen do planejamento. Configura um planejamento ordenado, que conta com a anuência dos titulares das competências, em contraposição a um planejamento impositivo.<sup>233</sup>

O problema reside, pois, não na repartição das competências em concorrentes e comuns, mas na falta de coordenação e cooperação. E essa falta fica acentuada justamente pela ausência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23, que deve regulamentar as normas para a cooperação entre os entes federativos.<sup>234</sup>

Depreende-se, assim, da doutrina de Bercovici, que o problema do exercício das competências constitucionais não está na sua repartição em competências concorrentes (do art. 24) e comuns (do art. 23). Nem a falta da referida lei complementar, cuja existência está prevista no parágrafo único do art. 23, impede que os entes federativos executem as competências materiais comuns elencadas no citado artigo. Afinal, entende ele, as competências materiais comuns são de execução obrigatória para os seus titulares<sup>235</sup>, independentemente de regulamentação, tal com defende Figueiredo. Ou seja, o problema da execução das competências comuns do art. 23 reside na falta de coordenação e cooperação. E, na verdade, é essa falta de coordenação e cooperação que acaba por explicitar a ausência da referida lei complementar.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 62.

<sup>233</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>234</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>235</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>236</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 63.

Esse raciocínio, válido para as competências em geral, aplica-se, em particular, às competências educacionais contidas no art. 23, inciso V, da texto constitucional. Não é a distribuição das competências educacionais em concorrentes e comuns nem mesmo a falta da referida lei complementar que impede os entes federativos de desempenharem as competências educacionais que lhes são próprias. O problema reside na falta de coordenação e cooperação na execução de políticas públicas educacionais.

A descentralização das políticas públicas educacionais deve ocorrer de forma gradual e articulada entre a União e os entes federativos, apoiada em programas de assistência técnica e financeira. O processo deve envolver políticas definidas nacionalmente, mas com a cooperação de todas as esferas governamentais participando desde o planejamento, que compreende a coordenação. O governo federal dirige e coordena a implementação das políticas, enquanto os entes federados a executam.<sup>237</sup>

Um problema apontado pelos estudiosos e que impacta o exercício de competências se refere à repartição de rendas promovido pela Constituição de 1988, de vez que os encargos somente poderão ser atendidos existindo receitas para tal.

Não há unanimidade entre os autores quanto ao reconhecimento da existência de uma ampla descentralização de receitas e encargos<sup>238</sup>. Há estudiosos que ponderam que a Constituição de 1988 atribui aos Estados e Municípios receitas, mas não encargos. Há outros identificam a repartição apenas de encargos. Há outros, ainda, que segundo ótica diversa, defendem uma total reformulação do sistema, com base na descentralização de competências para os Estados e Municípios e no princípio da subsidiariedade, que fortalece estes últimos.<sup>239</sup>

Nesse aspecto, diverso é o entendimento de Bercovici para o qual, após a Constituição de 1988, ainda que de forma descoordenada, os Estados e Municípios têm substituído a União em várias áreas de atuação, inclusive na área educacional. Este fato confirma que, com a nova ordem constitucional, os entes federados receberam não somente encargos, mas também verbas para realizar as políticas públicas.<sup>240</sup>

O problema da repartição de rendas realizada pela Carta Magna reside, segundo Bercovici, na descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de

---

<sup>237</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 69-70.

<sup>238</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>239</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>240</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 64.

atuação definido entre a União e os entes federados. Novamente, o problema recai na falta de planejamento.<sup>241</sup>

É a falta de uma política nacional coordenada que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental enquanto outros deixam de ser realizados<sup>242</sup>. Ou seja, o real problema da repartição de competências, de rendas e da própria descentralização reside na falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União.<sup>243</sup>

O federalismo cooperativo visa o equilíbrio de poderes entre a União, os Estados e os Municípios, criando laços de colaboração na repartição de competências entre eles, que pode ser alcançado mediante atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.<sup>244</sup>

Não é factível implementar bem as políticas educacionais, em particular para o ensino fundamental, sem que haja colaboração entre Estados e Municípios, uma vez que a rede pública existe em ambas as esferas, às vezes próximas entre si, em uma mesma localidade. O implemento de ações de cooperação recíproca entre os Municípios, Estados e União prescinde de planejamento e coordenação que, por sua vez, independem da existência da lei complementar a que alude o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal<sup>245</sup>. Vale dizer, também sob aspecto os Municípios estão instrumentalizados para a missão que a Constituição lhes atribui.

Por outro lado, a colaboração federativa introduz o tema regime de colaboração educacional, conforme será exposto no item seguinte.

### **3.2 O regime de colaboração educacional**

Enquanto o parágrafo único do art. 23 da Carta Magna prevê a edição de lei complementar para fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o art. 211 determina aos entes federativos que a organização dos seus sistemas de ensino seja feita em regime de colaboração. Portanto, é o texto constitucional

<sup>241</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op.cit., p. 65.

<sup>242</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>243</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>244</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. UNESCO, 2010. p. 209. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte II. Educação e federalismo

<sup>245</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 47.

que estabelece vínculo entre a cooperação federativa e o regime de colaboração educacional, razão pela qual este será avaliado do ponto de vista conceitual neste tópico.

Regulamentar o regime de colaboração seria editar um instituto que disciplinasse a gestão associada das competências materiais comuns de que trata o art. 23 da Constituição.<sup>246</sup>

O objetivo de semelhante regime seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem. Sua concretização implicaria a cooperação entre os níveis de governo envolvidos, de modo a evitar choques ou ações descoordenadas.<sup>247</sup>

O direito à educação, tal como assegurado pela Constituição de 1988, pressupõe que o Poder Público garanta, de um lado, a igualdade de condições para todos e, do outro, a diferenciação típica do sistema federativo. Ou seja, a centralização federativa impulsiona em direção à igualdade, enquanto que a descentralização federativa, em contrapartida, movimenta-se na direção da liberdade de ser diferente. No caso da educação brasileira, o antagonismo dessas duas forças é evidenciado pela assimetria decorrente das condições históricas, culturais políticas e econômicas que distinguem os entes federativos brasileiros, quando do exercício das competências educacionais, na forma em que estão constitucionalmente partilhadas. Essa tensão entre a centralização e a descentralização deve ter o seu ponto de equilíbrio controlado pelo regime de colaboração entre a União e os demais entes federados.<sup>248</sup>

Em uma federação, os Estados-membros nem estão subordinados ao governo nacional nem são completamente autônomos. Trata-se de uma forma de organização do Estado regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais.<sup>249</sup>

A solução que a Constituição de 1988 encontrou para conter a tensão existente no seio da União entre as forças da igualdade e da desigualdade foi a adoção do federalismo cooperativo, mediante a previsão de responsabilidades compartilhadas, previstas no regime de colaboração.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Op.cit. p. 238.

<sup>247</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op.cit., p. 41.

<sup>248</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia; O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. Brasília: Unesco, 2010.p.13-14. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução.

<sup>249</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 41.

<sup>250</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Op. cit. p. 233.

É esse arranjo constitucional o alicerce do federalismo educacional brasileiro, que envolve União, Estados e Municípios na garantia do direito à educação de que trata o art. 205, *caput*, da Carta Magna, etapa elementar de escolarização, que se caracteriza pela universalidade, gratuidade e obrigatoriedade da oferta por parte do Poder Público, sem prejuízo do dever que obriga a família.<sup>251</sup>

A execução imediata desse direito implica uso de instrumentos de cooperação que viabilizem a atuação conjunta dos entes federativos no exercício das competências comuns, elencadas no art. 23 da Carta Magna, para partilhar bens e serviços educacionais à população.

O regime de colaboração no ensino infantil e na educação fundamental objetiva, como preceitua o parágrafo único do referido artigo, o fortalecimento da cooperação e do associativismo entre os Municípios, o implemento de medidas de combate à desigualdade e o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, afirmando a igualdade de todos perante a lei, respeitadas as distinções entre os cidadãos ou preferências entre si.<sup>252</sup>

Contudo, a Carta Magna é imprecisa quanto ao significado da expressão regime de colaboração, de vez que, no parágrafo único do art. 23 emprega a expressão "normas para a cooperação", enquanto que, no art. 211, *caput*, ao referir-se aos sistemas de ensino a serem organizados pelos entes federados, utiliza a expressão "regime de colaboração" e, no § 4º do mesmo artigo, a expressão "formas de colaboração".

Na verdade, o texto constitucional não define o que vem a ser regime de colaboração educacional. Tampouco houve regulamentação do citado regime. A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por exemplo, ao fixar normas para a cooperação entre os entes federados em matéria de meio ambiente, em atendimento ao que dispõe o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não trouxe definição para o aludido regime. No art. 4º, apresentou uma relação exemplificativa de instrumentos de cooperação, da qual fazem parte, entre outros, consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos.

---

<sup>251</sup> HORTA, José Silverio Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, Universidade Federal Fluminense. n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

<sup>252</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Op., cit., p. 65.



Apesar dessa imprecisão conceitual, pode-se dizer, inicialmente, que o regime de colaboração traduz o esforço do Estado de praticar a descentralização política em termos de inclusão da comunidade escolar às políticas públicas.

Em um sentido ideal, o regime constituiria um caminho para organizar a educação, conferindo-lhe um caráter nacional, de modo a especificar as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, levando o conjunto a atuar na mesma direção, com o mesmo objetivo, produzindo, como resultado, o acesso da população a serviços educacionais prestados com semelhante padrão de qualidade.

Com esse desenho, o regime configurar-se-ia uma forma de relacionamento institucional de colaboração a permear as relações entre os entes federativos, com o propósito de alavancar o desenvolvimento da educação nacional.

Trata-se de um instrumento vinculado à gestão associada da competência material comum para a prestação dos serviços educacionais, cuja execução - por força da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que alterou o art. 34 - incumbe aos Municípios, como atuação prioritária, em se tratando de educação infantil e ensino fundamental, bem como aos Estados, em se tratando de ensino fundamental e médio. Posteriormente, a LDB definiu a atuação prioritária dos Municípios apenas no ensino fundamental e a dos Estados no ensino médio (arts. 10, VI e 11, V).<sup>253</sup>

As relações cooperativas são necessárias tendo em vista a necessidade da integração nacional para enfrentar o problema das desigualdades regionais e da heterogeneidade entre os Municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. Sem isso, não há como realizar a contento políticas públicas educacionais.<sup>254</sup>

A despeito da imprecisão conceitual, o certo é que, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, o regime definido constitucionalmente para integrar os entes federativos é o de colaboração recíproca. Apesar da falta de sua efetiva regulamentação em caráter nacional, não deixou de ser implantado no país, embora em unidades regionais isoladas: o regime foi nos Estados do Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, promovendo experiências exitosas.

---

<sup>253</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Op. cit., p. 238.

<sup>254</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 47.

É ilustrativo conhecer essas experiências. Entretanto, em razão do limitado espaço, neste item optou-se pela descrição de uma única prática bem sucedida, a empreitada gaúcha<sup>255</sup>, que conta com mais de 20 anos de experiência, relatada, em apertada síntese, nos parágrafos seguintes.

Na gestão 1987-1990, o governo daquele Estado apresentou aos Municípios proposta de municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental. Houve resistência da parte de alguns Municípios que já vinham expandindo suas redes escolares próprias do ensino fundamental e da educação infantil, não pretendendo assumir mais encargos se não lhes fossem repassados os correspondentes recursos e a autonomia pra gerir as instituições escolares por inteiro. Temiam que o processo de municipalização não considerasse a capacidade de cada município.

Os estudos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração intergovernamental receberam também o impulso de estudos conduzidos pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, levados a efeito em 1989.

Esses estudos, que subsidiaram as administrações municipais, concluíram que o regime de colaboração poderia ocorrer entre todos os sistemas dos Estados, ou entre o sistema de cada estado e os de seus Municípios, e entre os sistemas municipais.

Na experiência da Rio Grande do Sul, o regime de colaboração fortaleceu-se, inicialmente, em âmbito regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do intercâmbio de experiências.

Os resultados positivos oriundos dessa experiência intermunicipal promoveram avanços significativos na qualificação e democratização da educação pública já na década de 1990, repercutindo além das fronteiras daquele Estado, atraindo pesquisadores que foram conhecer de perto aquela atuação inovadora e solidária.

Semelhante operacionalização antecedeu, inclusive, a consolidação federativa nacional promovida pela União, mediante a LDB e o FUNDEF, respectivamente, em 1996 e 1997.

---

<sup>255</sup> LUCE, Maria Beatriz e SARI, Marisa Timm. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. Brasília: UNESCO, 2010, p. 215-242. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte III. O regime de colaboração: algumas experiências.

Esteada na ação federal desses dois marcos regulatórios, a estratégia gaúcha ganhou atualidade, força e sentido, quanto à identificação dos limites e possibilidades do regime de colaboração.

Pesquisadores, ao avaliar as realizações dessa experiência ocorridas até 2009, destacam que o sucesso decorreu das seguintes condicionantes: desenho constitucional como fundamento jurídico (modelo federativo de cooperação com definição de competências); legislação regulamentadora das relações intergovernamentais (mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos); envolvimento de partidos políticos (construção de consensos e acordos interpartidários); aparato institucional (entidades de prefeitos, secretários estaduais e municipais, conselhos, comissões instituídas paritariamente para a colaboração); políticas públicas descentralizadas (planejamento conjunto; acordos, convênios e consórcios); e mecanismos de acompanhamento e controle social (conselhos, comitês).

A Constituição do Estado do Rio Grande do sul, no que se refere ao regime de colaboração do setor educacional, prevê o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e seus Municípios, em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição de 1988. Um exemplo nesse sentido, é o ajustamento de vagas na rede pública, promovido anualmente, mediante ação integrada entre as coordenadorias regionais de educação do Estado e os respectivos Municípios.

A legislação infraconstitucional foi utilizada como mecanismo condicionante para o estímulo à cooperação, através do estabelecimento de garantias, critérios e incentivos.

Marcos regulatórios da experiência gaúcha em termos do regime cooperação educacional foram as Leis nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, e a nº 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, que implantou o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispondo sobre mecanismos de parceria e colaboração e instituiu o Programa de Avaliação da Produtividade Docente.

É interessante observar que, de uma amostra de 25 leis orgânicas de Municípios de grande, médio e pequeno porte do Estado, 88% delas regula aspectos do regime de colaboração, como o planejamento integrado com outros entes federados, consubstanciado no plano municipal de educação.

Em 1988, foram viabilizados os convênios de colaboração entre Estado e Municípios, previstos na Lei nº 10.576, de 1995. A Lei nº 11.126, de 1998, concretizou outra reivindicação prioritária dos Municípios, referente à redistribuição da quota estadual do salário-educação, sendo o Rio Grande do Sul o primeiro Estado a discipliná-la, redistribuindo integralmente a citada quota "com base na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de ensino fundamental do Estado e dos Municípios".

Foi somente pela Lei Federal nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, que a União estabeleceu a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, seguindo o paradigma do sul e adotando o mesmo critério de distribuição para todo o país.

A experiência demonstrou que a existência de instituições, órgãos e mecanismos indutores da cooperação recíproca, facilita a concretização do regime de colaboração, assim como a execução de políticas públicas favorece o controle e a crítica ao processo de partilha das competências e atribuições entre as esferas dos governos envolvidos. Ou seja, os desafios são enfrentados de uma forma mais positiva quando os entes federativos engendram ações conjuntas, permeadas pela colaboração, quando envolve a participação de diferentes órgãos e, sobretudo, de entidades do terceiro setor da sociedade.

No Rio Grande do Sul, o regime de colaboração na gestão da educação pública contou com a participação, dentre outros, da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul, do Conselho Estadual de Educação (CEED/RS), da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa do Estado, da Secretaria de Relações Institucionais do Estado e dos Conselhos Municipais de Educação, da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), do Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME)/União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-RS), da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação(UNCME-RS) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), das Associações Regionais dos Municípios, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Cabe destacar o papel institucional da FAMURS, de natureza política e técnica, visando sobretudo o fortalecimento dos Municípios, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras gaúchas, em suas 25 regiões. Foi criado em 1976.

Em 1986 foi criada a UNDIME nacional, marco inicial do protagonismo dos Municípios na educação, juntamente com o CONSEME/UNDIME-RS que, integrados, se complementaram em suas respectivas funções.

As conclusões da pesquisa foram no sentido de que o trabalho articulado entre os Municípios rio-grandenses configurou uma gestão de caráter participativo inédito no país, considerando:

- a) a criação de um espaço de discussão das questões educacionais, independentemente de hierarquia interna ou externa;
- b) a circulação de informações nas diversas áreas de atuação dos Municípios de modo a atingir indiscriminadamente todos os Municípios;
- c) melhor aproveitamento de programas, recursos e iniciativas regionais em prol do desenvolvimento mais equitativo, com os mais ricos apoiando e subsidiando os mais carentes.

Apontaram também que a potencialidade dos Municípios para gerenciar ações educativas, assumindo a função de planejar e estruturar o ensino público em seu território, implementando políticas educacionais em articulação com todas as instâncias, organismos e agentes envolvidos no processo.

Destacaram o Departamento de Articulação com os Municípios (DAM) da Secretaria Estadual de Educação como órgão do aparato institucional do regime de colaboração porquanto executor das políticas e ações desenvolvidas pelo Estado e Municípios como, por exemplo, o programa estadual de apoio ao transporte escolar, a municipalização de escolas estaduais, o ajustamento de matrículas da educação infantil, a merenda escolar municipalizada, os programas de apoio ao desenvolvimento do ensino estadual do Municípios e o estágio prático de alunos de escolas estaduais (curso normal) em escolas municipais.

Não se pode omitir a relevância dos mecanismos institucionais do regime de colaboração implementados. Uma descrição sucinta dos mesmos aponta para o Grupo de Assessoramento, criado pela Lei nº 10.576, de 1995 (cap. 5, art. 83) e instituído pelo Decreto nº 36.586, de 3 de abril de 1996, objetivando estabelecer as regras que orientarão o regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, visando à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar. Funcionando desde 1976, o grupo vem desempenhando

importante papel na construção de políticas públicas pactuadas em colaboração entre os representantes do Estado e dos Municípios.

Outro grupo a ser destacado é o de Estudos e Debates Permanentes - Regime de Colaboração, cuja atribuição precípua é efetivar a cooperação e a colaboração entre o Conselho Estadual de Educação e os Conselhos e Secretarias Municipais de Educação, conforme disposto na Constituição Federal e na LDB.

Da atuação articulada desses grupos resultaram políticas públicas e ações integradas, mediante planejamento conjunto, acordos, convênios e outros instrumentos dos quais são exemplos o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar, o Calendário Escolar Integrado, a Merenda Escolar Municipalizada, o Ajustamento de Matrículas da Educação Infantil.

Os pesquisadores identificaram a existência, no Rio Grande do Sul, de uma cultura colaborativa que permeia as relações entre o Estados e seus Municípios. Não lhes passou despercebido, contudo, a escassa participação da sociedade civil no acompanhamento e avaliação das políticas educacionais. É que essa função de acompanhamento e controle social recai sobre os Conselhos de Educação que apontam fragilidades nesse aspecto: os Conselhos Municipais de Educação, instituídos a partir do advento da LDB, em 1996, seguem o paradigma dos Conselhos Estaduais de Educação nos quais são predominantes as atribuições de natureza técnico-pedagógica em detrimento da participação social.

Finalmente, os pesquisadores apontam, como conquista dignas de nota e fator crítico do sucesso do empreendimento, o ordenamento constitucional e legal do regime de colaboração, resultado de estudos e negociações entre o Estado e os Municípios, que confere às ações conjuntas as garantias jurídicas necessárias, os critérios e as responsabilidades. Essa institucionalização tem sido apontada como determinando à continuidade do regime de colaboração.

O regime de colaboração federativa, à vista da experiência relatada pela pesquisa, pode ser conceituado como corresponsabilidade coordenada e vontade política de resolver problemas da educação básica, em favor do direito à educação e da equidade social.

Não configura um trabalho pronto nem ideal. Na perspectiva do federalismo educacional brasileiro, o regime de colaboração pode ser concebido como uma estratégia

construída a cada dia, que exige tempo, método e trabalho continuado para enfrentar as ameaças e riscos de solução de continuidade.

O relato da experiência rio-grandense confirma a hipótese, ancorada na doutrina de Bercovici, de que a inexistência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição não impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências constitucionais. Primeiro, por ser possível realizá-la mesmo sem regulamentação regional e local, como aponta a experiência gaúcha anterior à instituição do regime de colaboração. Segundo, por ser possível regulamentá-la antes mesmo da edição da citada lei complementar, vencendo a inércia de se aguardar a iniciativa da União junto ao Legislativo federal.

O que a União precisa é aproveitar experiências bem sucedidas, unificar regulamentações dispersas pelos Estados e seus Municípios e construir, com o envolvimento de todos os entes federados, um marco regulatório capaz de enfrentar problemas derivados das heterogeneidades regionais e municipais, assegurando a igualdade de direitos e equidade nas condições de escolarização elementar.

Finalmente, deve ser observado que há educadores, como Cury, que entendem que um regime de colaboração teria mais sucesso se estivesse vinculado a um Sistema Nacional de Educação.<sup>256</sup>

### **3.3 Um Sistema Nacional de Educação**

Conforme exposto no item anterior, o art. 211 da Constituição determina aos entes federativos que seja feita em regime de colaboração a organização dos seus sistemas de ensino. É o texto constitucional que estabelece vínculo entre a cooperação federativa do parágrafo único do art. 23, o regime de colaboração educacional e o sistema de ensino preceituado no art. 211, razão pela qual este será avaliado do ponto de vista conceitual neste tópico, em simetria com o exposto no item 3.2.

A educação brasileira não dispõe de um sistema único e nacional. Coexistem hoje, conforme o art. 211, três sistemas distintos: o Sistema Federal de Educação, que abrange as instituições as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação (arts. 211,

---

<sup>256</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um Sistema Nacional de Educação*. São Paulo: Moderna, 2010, p. 23.

§1º da CF e 16 da LDB); os Sistemas de Ensino dos Estados e do Distrito Federal (art. 17 da LDB) e os Sistemas Municipais de Ensino (art. 18 da LDB).

Embora a Constituição estabeleça sistemas educacionais específicos para cada ente federativo, o art. 214 da Constituição, ao estabelecer um plano nacional de educação, diz que o seu objetivo é o de articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração. Portanto, é o próprio texto constitucional que sinaliza para a existência de um sistema nacional.

Os debates realizados no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), há tempos acena com a ideia da criação de um Sistema Nacional de Educação. Seria o complemento às regras constitucionais do art. 23, que disciplinam sistemas educacionais específicos para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desempenharia um papel articulador, normatizador e coordenador dos sistemas de ensino específicos das áreas federal, estadual, distrital e municipal. Ele garantiria diretrizes educacionais comuns, a serem implantadas em todo o território nacional, com perspectiva de superação das desigualdades regionais. Objetivaria o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais, por meio de regulamentação das atribuições específicas de cada ente federativo no regime de colaboração.<sup>257</sup>

Um sistema nacional de educação visaria construir um federalismo educacional mais equilibrado e descentralizado, mas que ostentasse padrões nacionais de qualidade, capazes de combater as desigualdades regionais e as existentes entre os Municípios, concretizando um regime efetivo de colaboração entre os entes federativos.

A educação é nacional, ensina Cury, porque é abrangida por (arts. 22, 206, 208, 214) princípios nacionais inseridos na Constituição. É nacional porque dispõe de uma LDB que contém dimensões nacionais, cujos princípios, finalidades e normas são comuns aos entes federativos (art. 1º ao 7º, 12 ao 15 e 19), contendo um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (art. 9º e 87, § 3º, inciso IV). Portanto, há dimensões na Constituição, na LDB e em outras leis que não são apenas federais, no sentido de abranger somente o sistema federal de ensino<sup>258</sup>. Todavia, segundo Cury, como Brasil tem uma educação nacional, mas

---

<sup>257</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Op. cit., p. 19-20.

<sup>258</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Op.cit., 2010, p. 23-24.



não tem um sistema de educação nacional. Por isso, urge criá-lo<sup>259</sup>. Inclusive, atendendo a previsão constitucional do art. 214.

O conceito de sistema dessa envergadura ganhou força no Brasil, sobretudo a partir da experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pelo art. 198, *caput*, da Constituição Federal, regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990<sup>260</sup>. A primeira, atribui as competências e dispõe sobre a organização e funcionamento do SUS. A segunda, trata da participação da comunidade na gestão do SUS, das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e do repasse para Municípios, Estados e Distrito Federal.

O sistema responde a uma demanda constitucional. Tal como ocorre com a educação, a saúde é garantida como um dos direitos sociais pelo art. 6º da Constituição, fazendo parte da seguridade social, um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>261</sup>

O SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos da administração direta e entidades públicas da administração indireta, federais, estaduais e municipais<sup>262</sup>. É um dos maiores sistemas públicos do mundo, integrando uma rede de prestação de serviços públicos responsável por prevenção, promoção, cura e reabilitação da população brasileira.<sup>263</sup>

O sistema é considerado uma experiência de federalismo cooperativo, cuja essência reside no equilíbrio entre os governos nacionais e subnacionais e na relação de colaboração entre os entes federativos<sup>264</sup>. Dispõe de colegiados - Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Colegiados de Gestão Regional (CGR) - que contribuem para a cooperação das três esferas de governo, assentada na descentralização das ações e serviços de saúde para os Estados e Municípios, como preconizado pela Carta Magna.<sup>265</sup>

<sup>259</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Op.cit., 2010, p. 24.

<sup>260</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 50.

<sup>261</sup> FRUTUOSO, Jurandir. Op.cit., p. 98.

<sup>262</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>263</sup> Ibidem, p. 100.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>265</sup> Ibidem, p. 95.

O processo de descentralização em saúde envolve não só transferência de serviços, mas de responsabilidade, poder e recursos da esfera federal para a estadual e a municipal.<sup>266</sup>

Em face da competência da Comissão Intergestores Tripartite, ficou subtraído do governo federal a possibilidade de estabelecer exclusiva e unilateralmente as normas do sistema. Os Estados e Municípios são competentes para formular, atuar e controlar as políticas de saúde, permanecendo ainda na União a centralização dos recursos.<sup>267</sup>

O sistema foi implementado por Normas Operacionais Básicas, pactuadas entre os gestores e editadas por meio de portarias do Ministério da Saúde, após aprovação do Conselho Nacional de Saúde.<sup>268</sup>

Buscou-se priorizar o sentido de uma política nacional cuja execução dos serviços foi descentralizada aos Municípios. Nesse sentido, partiu-se de normas federais em parte presentes na Constituição, acrescidas de outras adotadas depois, como as Leis nº 8.080 e 8.142, ambas de 1990. A essas normas se seguiram Normas Operacionais Básicas, cuja importância reside no estabelecimento de uma descentralização equilibrada, na medida em que definiram critérios para a assunção de tarefas por parte dos Municípios e do repasse aos mesmos de recursos federais.

A primeira consequência social da criação do SUS foi a oportunidade concedida a todos os brasileiros, necessitados de assistência à saúde, de atendimento em igualdade de condições. Pôs fim a idéia de que cidadão com direitos sociais seriam somente aqueles incluídos no mercado de trabalho. Guardando fidelidade com os princípios fundamentais da solidariedade, universalidade e equidade, promoveu a inclusão social, vinculada à idéia central de que todos têm direito à saúde.<sup>269</sup>

Inovou-se com a criação, em 1997, do Piso Assistencial Básico (PAB), composto de uma parte fixa, relativa ao piso mínimo de recursos aos Municípios, e de uma parte variável, destinada a incentivar os Municípios a adotarem uma série de medidas consideradas fundamentais do ponto de vista da política nacional, como ações de vigilância sanitária e Programa de Saúde da Família. Pretendia-se, com a medida, induzir uma forma de

---

<sup>266</sup> LECOVITZ, E.; LIMA, L.D.; MACHADO, C.V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Revista Ciência Saúde Coletiva*, v. 6, n.2, p. 269-291, 2001.

<sup>267</sup> FRUTUOSO, Jurandir. Op. cit., p. 95.

<sup>268</sup> Ibidem, p. 95.

<sup>269</sup> Ibidem, p.93.

municipalização, pautada por padrões nacionais de qualidade, capaz de combater a desigualdade de situações.<sup>270</sup>

A experiência do SUS pode ser sintetizada na descrição de três de suas características: a primeira, é um modelo organizador da descentralização aos Municípios, com um papel importante da União como fonte originária de normas regulamentadoras, de controle e de fiscalização; a segunda, é um modelo criador de outros incentivos federais para a adoção de políticas de cunho nacional, com o intuito de coordenar melhor os gastos públicos com saúde, em nível nacional; a terceira, é um modelo que compreende a existência de arenas governamentais de participação, visando o fortalecimento da construção de consenso em torno da política e do controle sobre o poder público.<sup>271</sup>

O sistema também apresenta problemas, podendo ser destacado o que diz respeito à arrecadação, concentrada no nível federal, tendo o Ministério da Saúde como principal proponente de normas e políticas que devem ser executadas pelos níveis subnacionais. Esse protagonismo da União por vezes sufoca os Estados e os Municípios, dificultando o cumprimento de suas responsabilidades de oferecer ao cidadão mais perto de sua residência serviços de saúde compatíveis com os limites de gastos fixados para a rede assistencial.<sup>272</sup>

Apesar de todos os desafios e dificuldades, que fogem ao intuito do presente trabalho discutir, a engenharia institucional federativa utilizada na construção do SUS é exitosa, quando comparado ao que acontece em outras áreas. Os persistentes problemas federativos da saúde não impedem que outros setores adotem o seu paradigma, como faz, por exemplo, a assistência social, por intermédio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).<sup>273</sup>

Eis as razões pelas quais o modelo SUS passou a ser considerado paradigma também para a educação. Contudo, transplantá-lo para a educação, com as devidas adaptações, não é tarefa fácil.

---

<sup>270</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. op. cit., p. 51.

<sup>271</sup> Ibidem, p. 50-51.

<sup>272</sup> FRUTUOSO, Jurandir. Op.cit., p. 103.

<sup>273</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 51.

No caso da saúde, foi aproveitada uma experiência preliminar de descentralização organizada nas décadas de 1970 e 1980, anterior ao SUS, sob a coordenação de uma estrutura administrativa federal, com capacidade e capilaridade para esse papel.<sup>274</sup>

A área educacional, por sua vez, é multifacetada. Não dispõe de igual capilaridade. A cooperação entre os entes federativos deixa a desejar. Compreende sistemas educacionais específicos para cada ente federativo. No que diz respeito ao ensino, fundamental, apresenta uma duplicidade de redes, sendo uma federal e outra estadual, cuja articulação entre elas é falha. A sua história não exibe coesão integradora.<sup>275</sup>

A educação brasileira, desde a fase imperial e percorrendo a fase republicana, priorizou o ensino superior, a cargo do governo central, em detrimento do fortalecimento da educação básica, que é oferecida em nível estadual e municipal.<sup>276</sup>

O modelo imperial, por exemplo, inaugurou uma duplicidade de redes de ensino no federalismo educacional brasileiro: a federal, voltada para o ensino superior; a estadual, para o ensino elementar e médio. O Município era coadjuvante, dependente do Estado. A falta de articulação e coordenação era agravada ainda por um ambiente de profundas desigualdade no plano unidades regionais e locais.<sup>277</sup>

O modelo da Primeira República manteve a duplicidade das redes de ensino, ampliando a autonomia dos governos estaduais, no bojo do federalismo estadualista então vigente, com o agravante de deixar a cargo dos governadores a definição da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário.<sup>278</sup>

Até mesmo a Era Vargas, que promoveu uma revolução na forma de intervenção estatal em vários setores ligados ao desenvolvimento do país, deixou de beneficiar a educação básica da época com transformações de destaque.<sup>279</sup>

Foi no período seguinte, de 1946-1964, que a federação tornou-se mais dinâmica e democrática, aflorando uma preocupação, ainda que incipiente, com uma maior coordenação federativa, ganhando força a defesa da descentralização em nível municipal. A defesa da

---

<sup>274</sup> FRUTUOSO, Jurandir. Op. cit., p. 102.

<sup>275</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 53.

<sup>276</sup> Ibidem, p. 53.

<sup>277</sup> Ibidem, p. 53.

<sup>278</sup> Ibidem, p. 53.

<sup>279</sup> Ibidem, p. 54-55.

descentralização ganhou força, inclusive no que se refere à bandeira do municipalismo. Pela primeira vez, concebeu-se um federalismo tridimensional, no plano da educação, com o envolvimento dos Municípios, embora a União continuasse predominantemente voltada para o ensino universitário e os Estados com a hegemonia em relação à prestação dos serviços educacionais para os níveis primário e médio.<sup>280</sup>

Durante o ciclo militar (1964-1985), foram registrados avanços, embora maculados pelo recrudescimento do poder central. A educação seguiu o modelo geral de políticas públicas montado por aquele regime, cujas características foram de forte centralização decisória, marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, mas abria espaços para negociações de cunho clientelista com os Estados e Municípios. Com fundamento no Decreto-lei nº 200, de 1967, bastião da desconcentração administrativa, promoveu-se a formulação centralizada e a execução descentralizada das ações educacionais, com redução da autonomia subnacional. Criaram-se tributos e fundos para bancar o processo, tendo sido instaurado, em 1968, o FNDE. Foi tentado uniformizar a implementação das políticas por toda a federação.<sup>281</sup>

A União, embora tenha elevado o seu poder normativo, permaneceu atuando prioritariamente no segmento universitário, expandindo a oferta pública e incentivando o crescimento do setor universitário privado, onde realizou ampla reformulação administrativa. Apesar disso, agiu em relação ao ensino do básico, em favor de sua municipalização, seja pela vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com gastos em educação, seja pela ação de programas federais de ajuda técnica, administrativa e financeira às prefeituras. Atuou, em relação ao ensino básico, adotando medidas de combate ao analfabetismo (v.g. o MOBRAL), bem como em relação ao segundo grau, inclusive criando cursos técnicos.<sup>282</sup>

Esse modelo descentralizador estava presente na Lei nº 5.692, de 1971, uma das reorganizadoras do ensino brasileiro. Na verdade, a descentralização estava vinculada à férrea centralização dos poderes no plano federal, que mantinha o controle das verbas federais destinadas às políticas educacionais, de sorte a premiar Estados e Prefeituras que melhor se alinhassem ao sistema.<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op.cit., p. 55.

<sup>281</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>282</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>283</sup> Ibidem, p. 57-58.

Somente com o advento da Constituição de 1988, efetivamente, começaram a ser combatidas as mazelas dessas raízes históricas, no sentido de estabelecer um sistema de ensino fundamental de bases municipais e capaz de conquistar a universalização da educação de primeiro grau.

Foi com a atual Carta Constitucional que surtiu efeito a articulação entre as instituições políticas federação, Município e educação, cujos debates tiveram origem no liberalismo político de Tavares Bastos e Rui Barbosa, incorporando o positivismo de Alberto Sales, a linha autoritária defendida por Alberto Torres e Oliveira Vianna. No que se refere à educação, culminou com as propostas de Anísio Teixeira e, depois, de Carlos Correa Mascaró. Parte das idéias propostas por Anísio Teixeira a respeito da articulação entre a municipalização do ensino e a organização do Estado brasileiro é que, adotada pelo movimento municipalista brasileiro, foi incorporada à Constituição de 1988.<sup>284</sup>

Na verdade, a matriz dessas ideias começou a ser construída por ocasião do "Manifesto dos Pioneiros da Educação", de 1932, constituindo o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação sistêmica e de totalidade. A formulação de Teixeira, por sua vez, remonta aos idos de 1957. Na condição de representante do INEP, no IV Congresso Nacional dos Municípios, organizado pela Associação Brasileira de Municípios (ABM), ele apresentou essas ideias no documento intitulado "*Municipalização do ensino fundamental*", e desde então abraçadas pela ABM.<sup>285</sup>

Dentre essas ideias, merecem destaque<sup>286</sup>:

- a) a defesa do princípio da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário, que viria a vingar quando da promulgação da primeira Lei das Diretrizes e Base da Educação - LDB (art. 5º, § 2º, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961);
- b) o regime de competências e distribuição de rendas entre União, Estados e Municípios, de sorte que os custos com a educação primária fossem bancados com recursos municipais até um limite mínimo, a partir do qual seriam cobertos pelos Estados e, se esses fossem ainda insuficientes, pela União;

---

<sup>284</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris, 2013, p. 226.

<sup>285</sup> Ibidem, p. 329.

<sup>286</sup> Ibidem, p. 329-340.

- c) a idéia de dotar a educação de recursos especiais, que formariam fundos de educação, constituído de uma parte que atenderia o ensino primário e de outra destinada a manter o serviço de supervisão escolar em todo o Estado, as escolas de formação e capacitação de professores e o servidores de assistência à educação;
- d) a atribuição de competência aos Estados para, além de supervisionar e controlar o ensino primário, formar professores e manter as escolas primárias;
- e) os sistemas municipais não seriam autônomos, mas compreendidos nos sistemas estaduais que, por sua vez, integrariam um sistema nacional;
- f) uma política educacional descentralizada, atribuindo ao governo central apenas a função de estabelecer normas gerais da educação, ao governo estadual a supervisão e assistência técnica aos diferentes sistemas municipais e ao governo municipal a responsabilidade pela prestação dos serviços educacionais de primeiro grau;
- g) a idéia de que a coordenação unificada dos sistemas de ensino municipal caberia a um Conselho Estadual, responsável por garantir a unidade do sistema.

Vê-se que os antecedentes históricos tendem a influenciar na construção de um eventual sistema nacional de educação, que se pretende articulado e cooperativo, compatível com o federalismo educacional.

A Carta Constitucional vigente, via art. 211, propugnou por um modelo educacional assentado em três pilares: o primeiro, estabelecendo a divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços educacionais, fortalecendo o papel dos Municípios, aos quais foram assegurados os recursos necessários para a realização dos encargos atribuídos; o segundo, o destaque para as competências comuns e a definição da União como produtora de diretrizes e normas nacionais, bem como agente da função redistributiva e supletiva; o terceiro, a adoção do regime de colaboração, objetivando a articulação entre os entes federativos na execução das várias ações educacionais que lhes cabem.<sup>287</sup>

Uma eventual adaptação do paradigma SUS para a educação exigiria: mais recursos públicos (um Sistema Nacional da Educação deveria contar com mais verbas além daquelas oriundas do FUNDEB); maior autonomia dos entes federativos em comparação com o

---

<sup>287</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 60.

arcabouço hierárquico do SUS; manutenção da dualidade das redes; criação de novos instrumentos, contendo indicadores capazes de aferir e fortalecer a gestão pública municipal; criação de incentivos aos Municípios que cumprirem determinadas metas, a exemplo do que se pratica na assistência social; fortalecimento dos fóruns federativos existentes; criação de arenas horizontais e verticais para a negociação de medidas de cunho federativo, similares às da saúde.<sup>288</sup>

Para se alcançar bons resultados, um sistema nacional da educação não deve ser totalmente centralizado porque, contestada pela Constituição de 1988, a centralização não combina com a autonomia dos entes federados, caminho para o fortalecimento das instâncias municipais. A solução é a busca do equilíbrio entre as competências que são do governo central e as dos governos locais. Ao primeiro, incumbiria, por exemplo, a definição de um currículo mínimo nacional, do controle da qualidade e da certificação, fatores que podem conferir um caráter nacional à educação. Aos Estados, o ajuste desses conteúdos em currículo próprio, que cada município adaptaria e desenvolveria em seu contexto, que cada escola adaptaria à sua realidade e que o professor, finalmente, operacionalizaria em sua programação de sala de aula.<sup>289</sup>

A gestão pública municipal na educação pode ser fortalecida com a abertura para a utilização de mecanismos como os consórcios públicos e privados e a participação crescente das associações municipais.

Um Sistema Nacional de Educação também seria válido para constituir consenso sobre objetivos gerais, visando dar suporte a um sistema nacional de políticas públicas. Em suma, seria mais um instrumento para alavancar o federalismo educacional brasileiro na reta da descentralização equilibrada, com padrões nacionais de qualidade, capaz de combater as desigualdades regionais e entre municípios, realizando um efetivo regime de colaboração.<sup>290</sup>

Apesar de sua validade, um Sistema Nacional de Educação não foi explicitado na Constituição de 1988 nem vingou na LDB de 1996<sup>291</sup>. A sua efetiva construção seria uma

<sup>288</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 60.

<sup>289</sup> MORDUCHOWIEZ Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho Institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. Brasília: UNESCO, 2010, p. 131-132. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte II. Federalismo e educação.

<sup>290</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 66.

<sup>291</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Op.cit., p. 21.



resposta à uma sinalização presente no art. 214 da Constituição Federal<sup>292</sup>. Mas o importante é que, pela primeira vez, o texto constitucional procurou articular regime de colaboração e sistema nacional de educação.<sup>293</sup>

Todavia, um sistema com essas características pode ser criado independentemente da edição da aludida lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna. Ou seja, também sob esse aspecto, verifica-se a inexistência de óbices que impeçam os Municípios de desempenharem plenamente suas competências em matéria educacional.

Por outro lado, pouco adianta a existência de um arco legislativo educacional, estabelecendo deveres e obrigações, se o Estado não estiver legalmente instrumentalizado para cobrar pelo descumprimento das regras e aplicar aos responsáveis as sanções pertinentes. Daí se cogitar de uma lei de responsabilidade educacional, a ser tratada no tópico seguinte.

### **3.4 Uma lei de responsabilidade educacional**

Um aspecto da questão educacional que sempre vem à baila diz respeito à necessidade de uma lei de responsabilidade (LRE). Mostra-se tão sensível esse ponto, que existe em torno de 20 projetos nesse sentido, tramitando atualmente no Congresso Nacional. Afinal, de pouco adianta estarem definidas as obrigações se não houver a correspondente responsabilização, em caso de descumprimento.

Preliminarmente, cabe salientar que o cumprimento das responsabilidades educacionais por parte dos Municípios também não depende somente de uma lei de responsabilidade educacional. Mas, a existência de uma norma assim qualificada, certamente aperfeiçoaria o sistema educacional brasileiro.

O modelo inspirador da LRE é a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>294</sup>, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, implantada no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2000). Estabelecendo as responsabilidades dos Estados e Municípios com a gestão dos seus recursos orçamentários e financeiros, esta lei define as sanções aos prefeitos e governadores que descumprem as suas rigorosas metas orçamentárias e fiscais.

---

<sup>292</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 65.

<sup>293</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>294</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. *Lei de Responsabilidade educacional*. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. pg. 15. Disponível em: <fne.mec.gov.br>. Acesso em 22.fev.2014.

A idéia de uma lei nesse sentido se fortalece na esteira dos resultados de avaliações nacionais e internacionais que apontam para um desempenho insuficiente do ensino fundamental e médio no Brasil. Portanto, pode-se dizer, de pronto, que semelhante lei teria a ver com a qualidade da educação brasileira, na medida em que ajudaria no melhor emprego dos recursos públicos destinados à educação.

Uma lei dessa natureza teria por finalidade estabelecer os deveres dos Municípios, dos Estados e da União em relação à educação. É que as regras esparsas existentes na LDB e no PNE se mostram insuficientes para apenar governadores, prefeitos e outras autoridades quando descumprem suas obrigações educacionais.

Dentre os projetos em andamento no Legislativo Federal, podem ser destacados, na ordem que serão mencionados adiante, o PL-7.420/2006, o PL-8.039/2010, PL-4.020/2006, PL-1.680/07, PL-413/11 e PL-450/11.

O PL-7.420/2006,<sup>295</sup> de iniciativa da ex-deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), que teve como relator o deputado Raul Henry (PMDB-Pernambuco), é tido como a mais antiga e a principal proposição consubstanciada em projeto tramitando na Câmara dos Deputados. Foi o ponto de partida para que, a partir de então, o assunto fosse discutido no Congresso Nacional, envolvendo o Ministério da Educação, a UNESCO e integrantes do movimento Todos pela Educação.

O projeto defende que, no Brasil, amplia cada vez mais o leque de dados e índices sobre a educação, tais como o Censo Escolar, o Enem, o IDEB, a Prova Brasil, todos realizados pelo Ministério da Educação. É competente para diagnosticar, mas não o é para solucionar os problemas que foram diagnosticados. A LRE serviria, então, para estabelecer o que fazer com os problemas levantados pelos dados e índices, de sorte que os Estados e Municípios pudessem dar uma resposta à sociedade em relação aos mesmos.

Nos termos da referida proposta, seriam fixadas metas para cumprimento por parte dos Estados e dos Municípios: manter o ensino fundamental universal e integral com jornada de sete horas; regra similar seria aplicada ao ensino médio, mas com o mínimo de cinco horas; obrigatoriedade de se estabelecer um plano de carreira para os professores da rede pública, dos quais seria exigida titulação mínima de professores, de acordo com o previsto na LDB;

---

<sup>295</sup> PL.7420/2006, de autoria da Deputada Raquel Teixeira. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

programa de formação continuada para professores; tempo semanal destacado das atividades de sala de aula para planejamento e estudo coletivo; planos de educação das escolas e planos de educação dos professores, individualmente, todos em consonância com o PNE; as escolas seriam avaliadas em função de sua infra-estrutura e o funcionamento; as metas seriam feitas a partir de uma relação entre o curso, o aluno, o padrão e a qualidade do instituto, estabelecidos pelas avaliações e censos do MEC.

O projeto de lei prevê que o Ministério da Educação estabeleceria todas as metas necessárias. O desempenho dos Estados, dos Municípios e das escolas seriam avaliados nacionalmente. Ao MEC também caberia alocar recursos compatíveis com as metas a serem alcançadas. As médias obtidas na realização das metas não poderiam ser inferiores às da avaliação anterior.

Seriam fixados limites mínimos de investimento na educação e estabelecidos parâmetros para a política educacional, que serviriam de base para planos de carreira docente.

As penalidades atingiriam os responsáveis quando gastassem menos que o mínimo previstos ou fossem omissos na adesão de convênios com programas federais de financiamento escolar. As penalidades previstas no projeto para o descumprimento das regras e por não se atingir as metas da LRD são de duas ordens. A primeira, atingindo os Estados e Municípios com o corte de recursos repassados pela União. A segunda, punindo prefeitos e secretários de educação com o indiciamento pelos crimes de improbidade administrativa e infração político-administrativa, que poderiam resultar na perda dos cargos públicos ocupados.

O projeto pretende dotar as Defensorias Públicas e o Ministério Público de instrumentos jurídicos necessários para acionar na Justiça governadores, prefeitos e gestores públicos que faltarem com suas responsabilidades educacionais.

Do ponto de vista técnico, o projeto é considerado falho por alguns educadores porque padeceria da falta de clareza quanto à uma definição básica: o que é a qualidade em educação.

Outros projetos trilham a mesma linha adotada pelo PL-7420/2006, aperfeiçoando-o em algum aspecto.

O projeto tramitou paralelamente ao PL-8.035/2010 proposto pelo governo Lula, que constitui o Plano Nacional de Educação (PNE). Retratando uma necessidade afirmada nas

deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, é considerado uma proposição complementar ao PNE. A complementariedade residiria em garantir eficácia das ações previstas no PNE, ao estipular sanções aos gestores públicos omissos no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais para com o ensino.

O PL-8.039/2010,<sup>296</sup> traz como novidade a inclusão, na Lei da Ação Civil Pública, da modalidade de ação civil pública de responsabilidade educacional e estabelece como objeto da ação as obrigações de fazer e não fazer previstas na legislação e nos convênios, ajustes e termos assinados entre os entes federados.

O lugar comum entre esses dois projetos e outros que são posteriores é a previsão de que a não realização das metas de desempenho estabelecidas para cada rede de ensino implicaria medidas específicas na área de gestão e do financiamento. E a persistência do baixo desempenho acarretaria a responsabilidade civil, penal e política dos gestores e agentes públicos.

O sentido novo compreendido no termo responsabilidade é, pois, a vinculação a metas de desempenho e o caráter permanente de uma lei que, diferentemente do PNE, transitório, pode vir a constituir uma nova base de uma política educacional de longo prazo, voltada para a qualidade do ensino.

A proposta de uma LRE não significa que hoje impere absoluta irresponsabilidade educacional, sem que governadores, prefeitos, autoridades, gestores e profissionais da educação possam ser punidos por seus atos e omissões atentatórios ao direito à educação. A proposta não é uma premissa da qual se possa deduzir que haja uma completa ausência de previsão legal sobre o assunto.

O papel da União, dos Estados e Municípios na oferta de cada etapa da educação está delimitado pela Constituição Federal via distribuição de competências, de sorte a garantir oportunidades educacionais equânimes e padrão mínimo de qualidade de ensino e equilíbrio de recursos, mediante assistência técnica e financeira dos Estados aos Municípios (Constituição, art. 211, §1º). A falta no cumprimento das regras constitucionais implica

---

<sup>296</sup> PL.8039/2010, apensado ao PL 247/2007, Câmara dos Deputados, de autoria do Poder Executivo Federal. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional.

responsabilidade do gestor. A LDB, o PNE, o FUNDEB, todos estabelecem obrigações e limites que, descumpridos, também geram sanções.

O art. 208, § 2º, da Constituição Federal, por exemplo, estabelece a responsabilidade pessoal da autoridade competente em relação ao ensino obrigatório, quando o poder público não o oferece ou quando sua oferta é irregular.

O caráter de responsabilidade educacional aparece na LDB, quando o § 2º do art. 5º estabelece que, em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Essa responsabilidade política, exclusiva das autoridades estatais também recebe destaque da LDB, quando o § 4º, do art. 5º prevê a possibilidade de ser imputada à autoridade competente para garantir a oferta do ensino obrigatório a prática do crime de responsabilidade, em razão de comprovada negligência.

Nesse sentido, merecem destaque o § 6º, do art. 69, da LDB, que prevê o crime de responsabilidade por atraso na liberação de recursos vinculados ao ensino, e o enquadramento como infração da situação fática de descumprimento das obrigações de complementação por parte da União ao FUNDEB.

A responsabilização educacional pode se dar, ainda que de forma indireta, por intermédio da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - pelo descumprimento de vinculações legais (art. 8º, parágrafo único) e gestão de recursos públicos (art. 73), e por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1993, o enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), causar prejuízo ao Erário (art. 10) ou atentar contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Mas o que se pretende com uma LRD é deixar claro as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado. É definir meios de controle que obriguem os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estadual, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente. Meios que permitam aplicar sanções administrativas, cíveis e penais, em caso de descumprimento dos dispositivos legais estabelecidos.

Os PL-1.680/07,<sup>297</sup> PL-413/11,<sup>298</sup> e PL-450/11,<sup>299</sup> por exemplo, versam sobre a responsabilidade política pelo descumprimento das metas de universalização e qualidade do ensino, aferidas como insumos e resultados em exames nacionais. Propõe a equiparação de faltas dessa natureza, praticada por governadores e ministros, ao crime de responsabilidade por violação ao art. 7º, inciso IX, da Lei nº 1.70, de 1950, bem como, por omissão na defesa dos direitos e interesse dos Municípios, no caso dos prefeitos, à infração político-administrativa, de que trata o art. 4º, inciso VIII, do Decreto-Lei nº 201, de 1967.

Pretende-se, como uma lei dessa natureza e cotejando a ação governamental com um parâmetro mínimo de qualidade na educação, estabelecer a responsabilidade educacional dos agentes públicos em cada caso concreto. Para tanto, pretende-se construir uma tipificação clara, a partir dos pressupostos seguintes: a) a educação é um direito, cuja privação, em alguma das suas dimensões, traz consequências imediatas e mediatas ao educando, ao longo de toda uma vida em sociedade; b) sempre haverá um responsável por atos e omissões que deram causa a supressão desse direito; c) existindo responsáveis, eles devem ser apenados nos termos da lei.<sup>300</sup>

O intuito de uma LRE é identificar a prática de infrações que possam levar até mesmo a perda do cargo público e à inabilitação para o exercício das funções públicas pelo prazo de até oito anos, assegurando a qualquer cidadão o direito de representar por crime de responsabilidade educacional, cujo julgamento incumbiria ao Poder Legislativo competente, por se tratar de infração de natureza política.

Enfim, pode-se dizer, como entende Ximenes<sup>301</sup> que a LRE está voltada para a consecução de um conjunto de objetivos: a) explicitar e detalhar o regime de repartição de competências e atribuições de cada esfera estatal, aproximando-a do que seria a pretendida regulamentação do regime de colaboração; b) definir os meios de verificação do cumprimento das atribuições legais e, em sentido mais restrito, definir os sujeitos responsáveis; c) assegurar um regime de sanções pessoais mais efetivas para o descumprimento das determinações

<sup>297</sup> PL 1680/07, de autoria do Deputado Lelo Coimbra, do PMDB/ES. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade.

<sup>298</sup> PL 413/2011, de autoria do Deputado Gastão Vieira, do PMDB/MA. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

<sup>299</sup> PL 450/2011, de autoria do Deputado Thiago Peixoto, do PMDB/GO. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

<sup>300</sup> XIMENES, Salomão Barros. Educ. Soc. Campinas, v. 33, n. 119, p. 363, abr.-jun.2012. *Responsabilidade Educacional: Concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação*. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

<sup>301</sup> Ibidem, p. 364.

legais, capazes de fortalecer, segundo essa concepção, a implementação do direito a educação; d) lutar para que seu efeito não se torne meramente simbólico, valendo mais para balizar condutas do que para a responsabilização propriamente dita.

No relatório sobre o PL 7420/06, elaborado pelo Deputado Pedro Henry (PMDB/PE), o parlamentar defende que prefeitos e governadores fiquem inelegíveis por quatro anos se houver queda na qualidade de ensino das escolas de seus estados e municípios. Defende que é preciso criar um mecanismo externo de pressão para que os governantes tenham também o olho na qualidade da educação pública, embora reconheça que nem tudo o que está errado no ensino seja responsabilidade dos gestores.

Trata-se de um substitutivo que defende também o chamado padrão mínimo de qualidade do ensino, já previsto na LDB. Deverão ser elencados 15 pontos a serem cumpridos por todas as escolas, como plano de carreira dos professores, infraestrutura adequada, programa de reforço escolar e cumprimento da lei que determina o piso salarial para os docentes. A escola que deixasse de cumprir todos os itens, poderia sofrer ação do Ministério Público. Uma ação civil pública de responsabilidade educacional contra o gestor. Caso o estado ou o município comprovasse que não tem recursos para cumprir esses dispositivos, no entanto, ele poderia solicitar ajuda financeira à União.

Enfim, a LRE poderia complementar a LDB no que pertine ao regime de colaboração, aprimorando o sistema educacional brasileiro.

Verifica-se que uma LRE independe da existência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna. Sua existência, contudo, constituiria mais instrumento útil para os Municípios e a sociedade cobrarem a efetiva concretização de um regime de colaboração educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho dissertativo que ora se conclui focalizou o cenário criado pela Constituição Federal de 1988, que consagrou um federalismo cooperativo, cujo primado é o da colaboração entre União, Estados e Municípios, sobretudo no que diz respeito à execução de políticas públicas, como é o caso da prestação dos serviços educacionais à sociedade. Nesse domínio, não cabe mais a atuação isolada dos entes federados na consecução de objetivos educacionais.

Organizado de forma tridimensional, o federalismo brasileiro elevou a instituição municipal ao mesmo patamar da União e dos Estados, beneficiada, ainda, pelo princípio da subsidiariedade, segundo o qual não se deve atribuir a uma comunidade maior ou central aquilo que pode ser realizado por uma comunidade menor ou periférica. E, complementando a cooperação, a subsidiariedade tem na descentralização o seu principal componente, que faz do Município o estuário das políticas públicas educacionais que beneficiam de modo imediato a população.

Fundamental para a educação, o federalismo cooperativo e subsidiário instrumentalizou os entes federados para o desempenho de suas missões precípuas. Baseado nos pilares desse federalismo, o arranjo que a Constituição de 1988 promoveu na área educacional permite que se fale de um federalismo educacional brasileiro, que é o tema desta dissertação.

A expressão - empregada por Godoy, repercutindo um entendimento de Unger - encontra fundamento no ordenamento jurídico que disciplina o direito à educação no Brasil.

Com efeito, a educação brasileira, conforme desenvolvido no primeiro capítulo, está organizada sobre um alicerce construído com regras constitucionais, complementadas por uma legislação infraconstitucional composta por diretrizes e bases da educação (Lei nº 9.394, de 1996), pelo Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014) e pelas regras do financiamento da educação pública, mormente do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007). E a forma como o Estado brasileiro, mediante essas normas, promove um arranjo da área educacional, em níveis federal, estadual, distrital e municipal, é o que pode ser considerado como o federalismo educacional brasileiro e o é, para efeito desta dissertação.

Estudando o federalismo educacional na sua vertente municipal, esta dissertação enfrentou uma questão relacionada ao exercício de competências constitucionais, qual seja, se



a atual distribuição de competências constitucionais, considerando a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências educacionais.

A questão foi definida a partir das reflexões de Abrúcio e Bercovici. Da simbiose dos questionamentos por eles construídos, resultou o problema formulado por esta dissertação: a atual distribuição de competências constitucionais, considerando a falta da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23, impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências constitucionais?

Em resposta, foram enunciadas duas hipóteses reveladoras da assertiva de que os Municípios podem desempenhar plenamente suas competências educacionais, apesar da falta da aludida lei complementar.

Na primeira hipótese, exposta no segundo capítulo, ancorado no posicionamento de Figueiredo e a partir de uma análise da distribuição de competências na Constituição de 1988 conduzida por Almeida, o trabalho avançou no sentido de explicitar que os Municípios podem executar plenamente suas competências educacionais porque, em se tratando de competências materiais comuns, as do art. 23 da Constituição Federal devem ser exercidas independentemente da existência de lei complementar.

Considerando que a Carta Magna oferece o supedâneo para que o Município desempenhe satisfatoriamente suas competências constitucionais na área educacional, o estudo avançou no sentido de perquirir se, do ponto de vista infraconstitucional, a instituição municipal também se encontra instrumentalizada para fazê-lo.

O estudo examinou os marcos regulatórios da educação brasileira. Vale dizer, as diretrizes e bases da educação (Lei nº 9.394, de 1996), as principais regras do financiamento da educação pública, mormente do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007) e o Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014). O exame permitiu demonstrar que, também sob esse aspecto, os Municípios se encontram instrumentalizados para atuarem como atores no processo da educação básica nacional.

Considerando que os Municípios podem avançar além das metas e estratégias concebidas no PNE, o estudo promoveu uma incursão no campo de ideias situadas na

fronteira do conhecimento, trazendo, em apertada síntese, propostas inovadoras de Unger para a educação brasileira.

Na segunda hipótese, tratada no capítulo terceiro, ancorado no que pode se depreender da doutrina de Bercovici, a dissertação peregrinou pelo enunciado segundo o qual não é a falta da citada lei complementar que impede os Municípios desempenharem plenamente suas competências em matéria educacional; o que os impede é a falta de cooperação e coordenação, esta compreendida no planejamento.

Um dos elementos estruturais do Estado federal é a repartição de competências entre os entes federativos. O federalismo cooperativo se caracteriza pelo entrelaçamento das competências do poder central e dos poderes regionais e locais, que conduzem a União, os Estados e os Municípios a atuarem cada vez mais de forma conjunta, mediante acordos que projetam um modelo de atuação comum. Trata-se da coordenação e da cooperação.

A cooperação, prevista no art. 23 da Carta Magna, se revela no exercício das competências materiais comuns. Seus titulares são convocados a colaborar para a consecução de ações cuja prática não admite atuação isolada nem pode eximir desse agir nenhum dos entes federativos.

A coordenação, prevista no art. 24 da Constituição Federal, consiste na contribuição e no exercício conjunto de competências concorrentes, no qual os entes federativos, mantendo integralmente suas competências, dispõem de certo grau de participação, com liberdade para atuar de maneira autônoma e isolada, na busca de um resultado comum e do interesse de todos.

Na cooperação, a União, Estados e Municípios não podem atuar isoladamente, devendo agir em conjunto, sem prevalência da norma federal. Na coordenação, os entes federativos decidem cada qual dentro de sua esfera de poderes, separada e independentemente, sem prevalência da norma federal.

O êxito da execução de uma política pública, por exemplo, depende da existência de uma política nacional coordenada, definida nacionalmente, mas com a cooperação de todas as esferas governamentais participando desde o planejamento, etapa que compreende a coordenação.

O que é válido para a prestação dos serviços públicos em geral, é válido para os serviços públicos educacionais.

No domínio educacional, a Constituição de 1988, para conter a tensão existente entre o governo central, que concentra as forças da igualdade, e a dos governos regionais e locais, que concentram as forças das diferenças, adotou a solução de responsabilidades compartilhadas, previstas no regime de colaboração.

Embora o texto constitucional não defina o que vem a ser regime de colaboração educacional, depreende-se que consiste no esforço do Estado de praticar a descentralização política em termos de acesso da comunidade escolar às políticas públicas. Trata-se de um instrumento vinculado à gestão associada da competência material comum para a prestação de serviços educacionais, cuja execução incumbe aos Municípios, como atuação prioritária, em se tratando de educação infantil e fundamental (LDB, arts. 10, VI e 11, V).

Uma melhor compreensão do que vem a ser um regime de colaboração educacional pode se dar, por exemplo, a partir da verificação dos resultados da experiência levada a termo, há mais de 20 anos, pelo Estado do Rio Grande do Sul que, antes mesmo da edição da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna, promoveu a sua regulamentação *interna corporis*.

Entendem os educadores que o regime de colaboração seria o eixo sobre o qual deve gravitar um sistema educacional de educação, concebido à semelhança do SUS, capaz de ostentar padrões nacionais de qualidade, ajudando no combate às desigualdades regionais e às existentes entre os Municípios.

Outro aspecto da questão educacional, cuja necessidade é defendida por educadores como Coury, diz respeito à necessidade de uma lei de responsabilidade educacional (LRE). Plasmada à semelhança da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, uma LRE fixaria metas a serem cumpridas por parte dos Estados e dos Municípios visando elevar gradativamente a qualidade da educação brasileira. O descumprimento dessas metas, por ação ou omissão, aferido mediante avaliação de desempenho institucional, sujeitaria Estados e Municípios, bem como as autoridades, gestores e técnicos responsáveis a penalidades que poderia chegar a perda do cargo público.

Portanto, um regime de colaboração pode ser regulamentado no âmbito estadual, por lei ordinária estadual. Um sistema educacional pode ser aprovado por lei ordinária federal. Nos dois casos, a aprovação legislativa independe da existência da lei complementar prevista na Constituição, o mesmo valendo para uma lei de responsabilidade educacional.

As ideias expostas e que dão suporte às duas hipóteses analisadas permitem concluir que:

- a) os Municípios, segundo o ensinamento de Figueiredo, por figurarem entre as pessoas elencadas no art. 23 da Constituição Federal, devem exercitar plenamente as competências que lhes são atribuídas, mesmo sem a edição da lei complementar a que se refere o parágrafo único do mesmo artigo, porque se trata de competência material comum cujo exercício é obrigatório por parte dos seus titulares; dentre essas competências estão as educacionais, por força do disposto no inciso V, do art. 23;
- b) os Municípios dispõem dos instrumentos necessários para o desempenho de suas competências em matéria educacional, consubstanciados nas regras pertinentes da Carta Magna, que estruturam a educação brasileira;
- c) os Municípios dispõem de instrumentos infraconstitucionais para o desempenho da missão, explicitados pelas leis ordinárias que complementam o arco regulatório do sistema educacional brasileiro: a Lei nº 9.394, de 1996, que regulamenta disposições constitucionais e estabelece as diretrizes e bases da educação brasileira; a Lei nº 13.005, de 2014, que define o Plano Nacional da Educação (PNE), para o decênio 2014 a 2024; a Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta as regras constitucionais do financiamento da educação pública brasileira, inclusive disciplinando o FUNDEB;
- d) além de dispor de uma rota segura para o desempenho de sua missão constitucional, que são as metas e diretrizes estabelecidas pelo PNE/2014, e de poder contar com recursos públicos oriundos do FUNDEB, os Municípios podem ultrapassar o limite literal da lei, adotando propostas situadas na vanguarda do conhecimento como, por exemplo, as de Mangabeira Unger;

- e) conforme se depreende do magistério de Bercovici, a falta da aludida lei complementar não impede que os Municípios desempenhem plenamente suas competências em matéria educacional; o que os impede de fazê-lo é a falta de cooperação e coordenação no implemento de políticas públicas; a coordenação, neste caso, significa implemento de formas de integração, compartilhamento e decisão conjuntas presentes no regime instituído;
- f) embora o texto constitucional não contenha a definição do que seja um regime de colaboração educacional, os Municípios podem seguir o caminho adotado pelos Estados do Mato Grosso do Sul, Ceará e Rio Grande do Sul que, antes mesmo da edição da aludida lei complementar de caráter nacional, regulamentaram o regime de colaboração no âmbito de suas próprias unidades; mais ainda que regulamentar, podem aproveitar da experiência pioneira desses Estados;
- g) visando a construção de um federalismo educacional mais equilibrado e descentralizado, que alcance padrões nacionais de qualidade, capazes de combater as desigualdades regionais e as existentes entre os próprios Municípios é admissível cogitar do aperfeiçoamento do arco legal vigente, mediante a edição de uma lei ordinária que estabeleça um Sistema Único de Educação, a exemplo do que ocorre com o SUS;
- h) outra forma de aperfeiçoamento da estrutura educacional, atendendo a clamores de setores da educação, seria a edição de uma lei de responsabilidade educacional (LRE) para atingir dois objetivos complementares: de um lado, fixaria as metas a serem cumpridas por parte dos Estados e dos Municípios, voltadas para elevar gradativamente a qualidade da educação brasileira; de outro, dotaria o Poder Público de instrumentos para, no caso de descumprimento dessas metas, por ação ou omissão, aferido mediante avaliação de desempenho institucional, sujeitar Estados e Municípios, bem como as autoridades, gestores e técnicos responsáveis a penalidades que poderia chegar a perda do cargo público;
- i) embora a simples edição de leis não resolvam os problemas existentes na educação nacional, cumpre registrar que um regime de colaboração pode ser regulamentado no âmbito estadual, por lei ordinária estadual; um sistema educacional pode ser aprovado por lei ordinária federal; nos dois casos, a aprovação legislativa

independe da existência da lei complementar prevista na Constituição, o mesmo valendo para uma lei de responsabilidade educacional.

À vista do exposto, torna-se evidente que a existência da aludida lei complementar seria a coroação do federalismo educacional. Todavia, enquanto perdurar a inércia dos Poderes Legislativo e Executivo Federal em relação à norma constitucionalmente prevista, não há impedimento para que os Municípios desempenhem plenamente suas responsabilidades como agentes educacionais. Estão legalmente instrumentalizados para esse mister.

Muito antes da instituição do Estado federal brasileiro, em 1989, a instituição política municipal já existia no Brasil, de fato, como herança trazida pelos portugueses, que a conheciam desde os tempos que os romanos dominaram a Península Ibérica.<sup>302</sup>

Uma longa travessia histórica conduziu a instituição municipal a alcançar a condição de ente federativo, em nível de igualdade com a União e os Estados. Igualmente longa foi a travessia que consagrou a educação infantil e fundamental como direito universal dos cidadãos e dever preferencial dos Municípios. Titular desse encargo, cabe agora aos Municípios executar suas competências constitucionais em matéria educacional. Urge que os Municípios definam ou aprimorem uma agenda com visão do futuro, objetivos estratégicos, metas, propósitos e compromissos delineados segundo o federalismo cooperativo e solidário consagrado no texto constitucional.

O direito à educação infantil e fundamental depende diretamente da atuação do Estado via Municípios, que deve oferecê-la gratuitamente como um serviço de utilização obrigatória por parte de seus destinatários. A prestação desse serviço público deve ser compatível com as linhas plasmada pelo federalismo educacional, que prevê um regime de colaboração entre os entes federativos para a sua efetiva concretização.

A tarefa é árdua. Pelo lado empírico, um exemplo da dificuldade a ser enfrentada pelos Municípios pode ser avaliada em relação ao PNE. Enquanto este projeta a conquista de resultados expressivos no ensino fundamental em um decênio (de 2014 a 2024), os dados

---

<sup>302</sup> ZENHA, Edmundo. O Município no Brasil: 1532-1700. Coleção Minerva. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948, p. 96-97. Brasília.UNESCO: 2010. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte II, Educação e federalismo.

coligidos em pesquisa recente divulgada pelo UNICEF,<sup>303</sup> embora reconheça avanços obtidos nos últimos anos, afirma que, mantidas as condições atuais, serão necessárias três décadas para o Brasil universalizar a oferta de educação de qualidade aos jovens.

E enumera as forças que alimentam o atraso: instalações inadequadas, equipamentos obsoletos, bibliotecas antiquadas e insuficientes para a pesquisa, inexistência ou insuficiência de laboratórios, material didático incompatível com as necessidades do programa desenvolvido, currículo enciclopédico, voltado à memorização de conteúdos, professores despreparados e sem motivação.

Além dessas causas endógenas, que prejudicam o processo ensino-aprendizagem, são apontadas também as exógenas, como a violência que ameaça alunos, professores e profissionais das escolas, fatores socioeconômicos que impactam negativamente o processo educacional, situações como o trabalho e a gravidez precoce.

Muitos dos problemas que afetam o ensino médio, atingem primeiramente o ensino infantil e o fundamental.

É um equívoco supor que a solução para os problemas da educação - assim como para quase todos os problemas nacionais - reside na edição de novas leis. As existentes, como no caso da educação, são suficientes. O que falta é a práxis, a ação, é torná-las realidade concreta em favor dos seus destinatários, via concretização das políticas públicas e da prestação de serviços educacionais.

Não há país desenvolvido que não ostente educação de qualidade. Sem medidas eficazes para realizá-la, o Brasil mantém comprometido o seu presente, certo de que os problemas se agravarão no futuro.

Essa é a razão pela qual aos Municípios se impõe o dever constitucional de assumirem o papel de atores no processo educacional, de modo a tornar efetivo o exercício de um direito assegurado prioritariamente à criança e ao adolescente, de forma gratuita e universal, que é o direito à educação infantil e fundamental.

---

<sup>303</sup> Relatório do Programa de Educação no Brasil da UNICEF (2004-2014), divulgado em 11/03/2015. Disponível no Site UNICEF Internet.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte I, Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil.

AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo Y hechos diferenciales*. 2. ed. Alianza Editorial, Madrid: 2003.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. p. 231-242. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 30/11/2014.

\_\_\_\_\_. *Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris, 2013, p. 226.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação contida no art. 60, § 4º, I. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 18/145.jan.mar./1997. p.137-149.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em perspectiva*. 15(4)2001.p. 23-31. Disponível Internet. Acesso em 15/06/2014.

ATA DO 18º CONGRESSO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA UDEMO - Sindicato de especialistas de educação do magistério oficial do Estado de São Paulo. Disponível Internet. Acesso em 20/10/2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 14/16-jan.mar./1996. p. 121-136.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.



BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição do Brasil* (Promulgada em 5 de Outubro de 1988). São Paulo: Saraiva, 1988, v. I.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. trad. Carlos Nelson Coutinho; apres. Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Campus. Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Prólogo.

BRASIL. IBGE, Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Síntese de Indicadores Sociais 2014. Perfil dos Municípios brasileiros 2012.

BRASIL. IDEB- Resultados e Metas. Versão atualizada em 14/08/2014. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em 30/09/2014.

BRASIL. LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível Internet. Acesso em 15/11/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundeb – Apresentação*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669)>. Acesso em 26/08/2014.

BRASIL. NOTA TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Metas da Educação - PNE 2011-2020. Disponível Internet. Acesso em 25/01/2015.

BRASIL. PORTAL BRASIL. Ideb.Inep. Mec. Investimento público em educação. Disponível Internet. Acesso em 18/12/2014.

BRASIL. PROJETO DE LEI Nº 7420/2006, de autoria da Deputada Raquel Teixeira. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível Internet. Acesso em 15/02/2015.

BRASIL. PROJETO DE LEI Nº 1680/07, de autoria do Deputado Lelo Coimbra, do PMDB/ES. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade. Disponível Internet. Acesso em 18/02/2015.

BRASIL. PROJETO DE LEI Nº 8039/2010, apensado ao PL 247/2007, Câmara dos Deputados, de autoria do Poder Executivo Federal. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional. Disponível Internet. Acesso em 17/02/2015.

BRASIL. PROJETO DE LEI Nº 413/2011, de autoria do Deputado Gastão Vieira, do PMDB/MA. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível Internet. Acesso em 18/02/2015.

BRASIL. PROJETO DE LEI Nº 450/2011, de autoria do Deputado Thiago Peixoto, do PMDB/GO. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível Internet. Acesso em 18/02/2015.

BRASIL. RELATÓRIO UNICEF (2004-2014). Programa de Educação no Brasil. Divulgação em 11/03/2015. Disponível Internet. Acesso em 20/03/2015.

BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. *in: Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. n. 39. jul. 1974. p. 83-128.

BRITO, Edvaldo. Federalismo Tributário. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 18/134. jan.mar/1997. p. 49-64.

BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 21. ed., Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1988.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *Fundação Konrad Adenauer*, Série Debates n. 22, V. I, abril 2001. p. 69-93.

CINTRA, Ulhôa. *História da Organização Judiciária e do Processo Civil*. Rio: Ed. Jurídica, 1970, t. I.

CRETELA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Forense Universitária, 1990.

CUNHA, Fernando Whitaker da. Federação: soberania e autonomia. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 73/145. jan.mar.1985. p. 65-76.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. Brasília: UNESCO, 2010. p.149-168. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a*

*diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte II. Educação e federalismo.

\_\_\_\_\_. *Federalismo político e educacional*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.). Políticas públicas de gestão da educação: políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei de Responsabilidade Educacional*. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em :<fne.mec.gov.br>. Acesso em 22.fev.2014.

\_\_\_\_\_. *Por um Sistema Nacional de Educação*. São Paulo: Moderna, 2010.

DALLARI, Dalmo. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DICIONÁRIO DE FILOSOFIA MORAL E POLÍTICA. Instituto de Filosofia da Linguagem. Universidade Nova de Lisboa. Ed. Universidade Nova Lisboa. 2010. Disponível Internet. Acesso em 20/07/2014.

DUGUIT, L. *Manual de Derecho Constitucional*. Edición de J. L. Monereo y J. Calvo, Comares, Granada, 2005.

DURAND, Charles. *El Estado federal no derecho positivo*. Colección de Ciencias Sociales. Tecnos. Madrid: 1965.

FRUTUOSO, Jurandir. A gestão do Sistema Único de Saúde. Brasília: UNESCO, 2010. p. 89-105. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte I. Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. UNESCO, 2010. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte II. Educação e federalismo.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Democracia radical e experimentalismo institucional: comentários ao sumário de teses progressistas de Roberto Mangabeira Unger*. Disponível em: <<http://www.arnaldogodoy.adv.br/artigos/livromanolemanga2.htm>>. Acesso 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Direito e reforma educacional*: em Roberto Mangabeira Unger. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 2011.

HORTA, José Silverio Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, Universidade Federal Fluminense. n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro*. Belo Horizonte, Graf. Santa Maria, 1964.

\_\_\_\_\_. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação de Legislativa de Brasília*. Ano. 22, n. 87, jul.set.1985. p.5-22.

\_\_\_\_\_. Reconstrução do federalismo brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista do Direito Público*. RDP 32/67. nov.dez./1974, p. 267.

\_\_\_\_\_. Tendências atuais da federação brasileira. Ed.Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. RDCI 16/7, jul.set.1996. p.231-248.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do direito e do estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LECOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Revista Ciência Saúde Coletiva*, v. 6, n.2, p. 269-291, 2001.

LUCE, Maria Beatriz e SARI, Marisa Timm. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. Brasília: UNESCO, 2010, p. 243-269. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte III. O regime de colaboração: algumas experiências.

MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Direito Público*. RDP 32/67. nov.dez.1974. p. 257-273.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Bréde et de. *O espírito das leis*. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO Aída. Desenho Institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. Brasília: UNESCO, 2010, p. 109-147. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Parte II. Federalismo e educação.

NUNES, Cleucio Santos GUEDES, Jefferson Carús. Razões históricas do desequilíbrio regional e federativo (Parte I). *Revista Forum de Direito Financeiro e Econômico - REDFE*. ano 1, n.1 (mar/ago.2012), 109-147. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OECD INDICATORS: Education at a Glance 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>>. Acesso em 25/01/2015.

OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. Brasília: UNESCO, 2010. p.13-35. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução.

ORNELAS, Carlos. Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa. REDIE*. México, D.F., V. 5., n.1., 2003.

QUINALIA, Cristiana Leão; SLONIAK, Marco Aurélio; DORES, Moacir das. Política pública de educação - uma análise do Enem: exame nacional do ensino médio no Distrito Federal. *Universitas/JUS/UniCEUB*, v. 24, n. 1, jan./jun.2013. p. 4-30.

RAMOS, Mozart Neves. *Educação: mais eficiência e mais foco*. Artigo Publicado no Jornal Correio Brasiliense, de 25/09/ 2014. Opinião. p. 21.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o Estado federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional. RDCI* 9/87.out.dez/1994. p. 163-169.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. Brasília: UNESCO, 2010. p.71-88. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte I, Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Edición: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*. Afrontamento. Porto: 2003. Prólogo.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIQUEIRA NETTO, Carlos. Atualidade e perspectiva do Estado Federal. *Justitia. Revista do Ministério Público de São Paulo*. V. 37, n.91, 1975, out./dez. p. 43-72.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el Estado Autonomico - El Estado Autônômico como Estado Federal Cooperativo*. S.L.Granada: 2010. Comares.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. Brasília: UNESCO, 2010. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Introdução. Parte III. O regime de colaboração: algumas experiências.

XIMENES, Salomão Barros. *Educ. Soc. Campinas*, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun.2012. Responsabilidade Educacional: Concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 10/11/2014.

ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado Democrático Constitucional. *Revista Brasileira de Direito Processual*. Belo Horizonte, Ano 18, n. 70, abr./jun. 2010.

ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil: 1532-1700*. Coleção Minerva. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.